Rapport du

vérificateur général du Canada

à la Chambre des communes

Exercice financier clos le 31 mars 1988

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. FA1-1988 F

ISBN 0-662-95145-X

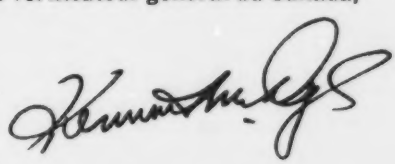
English copies also available

AUDITOR GENERAL OF CANADA VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes :

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

Le vérificateur général du Canada,



Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 25 octobre 1988

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Paragraphe
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	1.1
2.	OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA	2.1
3.	NOTES DE VÉRIFICATION	3.1
4.	LES ORGANISATIONS PERFORMANTES	4.1
5.	L'INFORMATION DESTINÉE AU PARLEMENT - VÉRIFICATION DES DOCUMENTS DU BUDGET DES DÉPENSES	5.1
6.	LE RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE	6.1
7.	LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE - SERVICE CANADIEN DES FORÊTS	7.1
8.	LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE - DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRODUCTION ET DE L'INSPECTION DES ALIMENTS	8.1
9.	L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	9.1
10.	LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES - GESTION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTION FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX	10.1
11.	LE MINISTÈRE DES FINANCES - GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT	11.1
12.	LE MINISTÈRE DES FINANCES - GESTION DU FARDEAU DE L'INFORMATION FISCALE	12.1
13.	LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS - OPÉRATIONS DE PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE, INSPECTION ET SERVICES INTÉGRÉS	13.1
14.	LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	14.1
15.	LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE	15.1
16.	LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES	16.1

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

Chapitre		Paragraphe
17.	LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT - LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT	17.1
18.	LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA - LE COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE	18.1
19.	VÉRIFICATIONS SPÉCIALES - PROCÉDURE DE DÉCLARATION DES ACTES PRÉSUMÉS DE FRAUDE - LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS - LES SERVICES SPÉCIAUX DE VOL - SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS PROVENANT DE SOURCES MULTIPLES	19.1
20.	SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS	20.1
21.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	21.1

* * * * *

LES ANNEXES

Annexe	
A	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
B	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE -- EXTRAITS DE LA PARTIE XII
C	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES
D	RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES AU SÉNAT
E	RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre

INTRODUCTION

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL À LA CHAMBRE DES COMMUNES POUR L'EXERCICE FINANCIER CLOS LE 31 MARS 1988

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-1977, c. 34, entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. La Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10 (modifiée), expose mes attributions à l'égard des sociétés d'État dont j'ai été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A du présent Rapport, et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

Comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de déposer par la présente mon Rapport pour l'exercice financier clos le 31 mars 1988.

En tant que vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux se rapportant au Trésor (Fonds du revenu consolidé), j'ai effectué les examens et les enquêtes que j'ai jugés nécessaires pour me permettre de présenter mon Rapport conformément aux dispositions de la Loi sur le vérificateur général.

Mon Bureau a obtenu des ministères et organismes et du Bureau du Conseil privé l'information et les explications nécessaires jusqu'à maintenant, y compris des documents du Cabinet.

Ma vérification de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par le gouvernement du Canada, pour une somme d'au moins 1,7 milliard de dollars, reste inachevée. La Division de première instance de la Cour fédérale a statué que mon Bureau avait le droit d'obtenir les renseignements demandés. La majorité des membres de la Cour d'appel ont infirmé le jugement de la Cour fédérale. La Cour suprême du Canada a été saisie de cette affaire.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe
Les organisations performantes	1.2
L'Information destinée au Parlement	1.26
La gestion de la dette	1.40
Les problèmes persistants	1.55
Cinq questions particulièrement importantes	
La portée de l'obligation de rendre compte	1.71
Les inspections	1.96
Comment atteindre un juste équilibre dans le recouvrement de l'impôt	1.101
Les forêts du Canada	1.110
Le coût de l'information	1.118
La vérification intégrée est en évolution	1.131
Les chiffres ont un sens	1.142

Pièces

1.1 Pourcentage des dépenses autorisées par le biais des crédits votés et des lois

1.2 Tendances de la dette par rapport aux tendances du service de la dette

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

1.1 Le Rapport annuel que voici, mon huitième, met l'accent sur des questions qui ont de l'importance pour chacun des députés. De l'importance pour tous les Canadiens. Ces questions comprennent la qualité de l'information communiquée aux députés pour leur permettre de prendre leurs décisions, les répercussions de cette réalité que sont les emprunts que le Canada doit contracter pour financer les programmes du gouvernement et pour assurer le service de la dette, et, l'urgente nécessité qui demeure d'en arriver à l'économie, l'efficience et l'efficacité dans la prestation des services gouvernementaux.

Les organisations performantes

1.2 Cependant, j'aimerais, pour commencer, toucher un autre sujet, étroitement lié à la nécessité d'assurer l'optimisation des ressources lorsque vient le temps de dépenser l'argent des contribuables. Il s'agit de la gestion productive. Elle me permet de commencer mon Rapport sur une note positive.

1.3 Il fut un temps où chaque Rapport du vérificateur général était attendu avec impatience parce qu'il permettait aux médias et aux citoyens, une fois par année, de réagir avec indignation ou désespoir, face à la kyrielle d'histoires d'horreur qu'ils y trouvaient.

1.4 Il reste qu'une telle façon d'aborder les choses me semble incomplète et injuste et ce, pour au moins quatre raisons. Premièrement, dans le cas d'une organisation aussi énorme et aussi complexe que le gouvernement du Canada, il n'est que trop facile de dresser le catalogue annuel des faiblesses. Deuxièmement, la Loi sur le vérificateur général m'oblige déjà à insister sur les lacunes dans le rendement du gouvernement, ce qui tend à donner un ton négatif à mes Rapports. Troisièmement, lorsque des fonctionnaires semblent quelquefois s'éloigner du sentier qui mène à une meilleure économie et une meilleure efficience, je sais très bien que le gouvernement lui-même peut avoir des raisons qui relèvent de ses politiques pour imposer son propre choix sur la question. En effet, les gouvernements ont plusieurs objectifs à atteindre. Ceux-ci comportent l'économie et l'efficience, mais ils comportent aussi des aspects comme en arriver à l'équité, surmonter les disparités régionales et injecter des fonds publics dans les industries visées. Je n'ai aucun plaisir à souligner qu'un ministère ne s'est pas suffisamment soucié de l'optimisation des ressources alors qu'en fait, il agissait ainsi en fonction d'une directive. Quatrièmement, tout observateur impartial doit reconnaître que ce n'est pas facile pour des gouvernements de gérer le réseau complexe et élaboré de services que l'électorat exige de nos jours. Il faut s'attendre à des erreurs. Il faut s'attendre à des inefficiences. Mais dans une aussi grande organisation, il y aura toujours place pour l'innovation.

1.5 Cependant, essayer quelque chose de nouveau, c'est ouvrir la porte au risque. L'initiative peut s'avérer un échec qui risque de se retrouver dans le Rapport annuel du vérificateur général. Je sais fort bien qu'il y a des fonctionnaires qui pourraient limiter les initiatives pour cette raison.

1.6 Or, j'ai fait tout en mon possible pour réduire ces craintes. Nos vérificateurs sont invités à signaler les nouvelles approches pour résoudre les problèmes. J'ai déjà écrit sur la nécessité pour les fonctionnaires d'acquérir un plus grand esprit d'entreprise, car j'estime qu'une fonction publique caractérisée par cet esprit serait à l'avantage du Canada.

1.7 Mon Rapport annuel de 1983 comportait une étude qui avait pour titre Entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Cette étude cherchait à explorer les problèmes difficiles qu'il y a à gérer avec efficacité dans le cadre de notre bureaucratie. L'étude a suscité énormément d'intérêt et contribué, directement ou indirectement, à la réalisation d'un certain nombre de nouveaux projets.

1.8 **Les pouvoirs et responsabilités ministériels.** Le plus important de ces nouveaux projets consistera vraisemblablement en l'Accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels (APRM), qui vise à accroître les responsabilités des ministères et à leur permettre une plus grande souplesse dans l'utilisation des ressources. D'après M. John L. (Jack) Manion, secrétaire associé du Cabinet et sous-greffier du Conseil privé, et directeur principal du nouveau Centre canadien des études en gestion :

> Plutôt que d'être emprisonnés dans une multitude de contrôles des opérations, les gestionnaires sauront d'avance ce qu'ils sont censés faire, quelles sont les limites à l'intérieur desquelles ils doivent rester et que, en bout de ligne, ils seront tenus responsables de la façon dont ils utilisent leurs ressources pour atteindre leurs objectifs.

Et, chose importante, il ajoute ce qui suit :

> L'APRM exige des gestionnaires qu'ils sachent de quel genre d'entreprise ils font partie, qu'ils comprennent comment mener à bien cette entreprise, qu'ils partagent un ensemble de valeurs relativement commun et qu'ils puissent ensuite être laissés à eux-mêmes dans leurs fonctions.

1.9 Ces déclarations constituent un parallèle avec celles qui sont tirées de notre Étude de la gestion et du contrôle financiers, menée en 1987. En effet, nous avions conclu qu'il était essentiel que les gestionnaires soient tenus responsables, mais il est également important qu'ils le soient de façon utile et constructive.

1.10 Lors de notre étude de 1983, nous avions reconnu le fait que certains gestionnaires, grâce à leur esprit innovateur et à leur leadership, réussissaient mieux que d'autres à atteindre les objectifs fixés.

1.11 **Une nouvelle étude.** Pour ce qui est des nouveaux projets du gouvernement (plus précisément l'APRM), et de mon propre mandat qui consiste à veiller à ce que les deniers publics soient utilisés de façon prudente et efficace, il m'a semblé opportun d'examiner quelques-unes des organisations du gouvernement reconnues pour réaliser leurs programmes de façon productive. Par conséquent, dès le début de 1987, j'ai entrepris une nouvelle étude qui porte sur un nombre restreint d'organisations du gouvernement qui, de l'avis même de fonctionnaires, se sont taillé une réputation pour leur bon rendement.

1.12 J'espérais que notre étude nous permettrait de dégager d'importantes caractéristiques communes à toutes ces organisations, pour que nous puissions les consigner et les recommander par la suite à d'autres ministères et organismes fédéraux.

1.13 Les résultats de notre étude forment le chapitre 4 du présent Rapport, qui a pour titre «Les organisations performantes».

1.14 Ce chapitre, que j'incite tous les lecteurs à examiner de près, peut être considéré en quelque sorte comme un suivi de notre étude d'il y a cinq ans sur les «entraves». Il ressortait de cette étude, que le gouvernement devrait s'intéresser fortement à la gestion productive, qu'il devrait expliquer le type de gestion escompté et apporter des exemples, et contribuer à accroître un *esprit de corps* parmi les gestionnaires, ainsi qu'un sens plus prononcé des responsabilités en ce qui a trait à la façon dont on dispose de l'argent du contribuable.

1.15 Notre nouvelle étude, qui porte sur huit diverses organisations du gouvernement, traite des mêmes questions et de questions parallèles. Elle nous a permis de constater que chacune de ces organisations a été en mesure d'aller «au-delà de la bureaucratie». Dès le début, le terme «bureaucratie» a été employé non seulement pour désigner un regroupement de fonctionnaires, mais également pour désigner de façon péjorative une administration caractérisée par une paperasserie excessive, et par un excès de contrôles et procédés prescrits.

1.16 Lorsqu'elle signale que les organisations performantes qui ont été examinées vont au-delà de la bureaucratie, notre étude n'indique pas le moindrement qu'elles ont enfreint ou même «étiré» des règlements nécessairement centralisés du gouvernement. Néanmoins, en insistant sur les gens et sur leurs aspirations plutôt que sur les procédés, en admettant que l'engagement est plus vital que le contrôle, on considère que ces organisations ont un bon rendement malgré les multiples contraintes qu'imposent les politiques et la procédure gouvernementales.

1.17 **Douze caractéristiques.** Notre étude permet de relever douze caractéristiques communes aux organisations performantes que nous avons analysées, et de dégager les facteurs sous-jacents qui contribuent au développement et à la sauvegarde de ces caractéristiques.

1.18 Je m'attends à présent que notre nouvelle étude soulève un certain nombre de réactions diverses. Certains verront les caractéristiques relevées comme des qualités «qui vont de soi», que toute bonne organisation doit posséder. D'autres considéreront que cette étude vient tout simplement s'inscrire dans la tendance actuelle qui consiste à tenter de définir ce qu'est l'excellence dans le domaine de la gestion, thème d'une série d'ouvrages et d'articles depuis le début des années 80. D'autres encore chuchoteront, comme ils l'ont déjà fait pour l'étude sur les «entraves», que de telles études ne sont pas du ressort du vérificateur général. Et certains autres laisseront sous-entendre que mon Bureau n'examine pas le bon côté de la médaille et que la question réelle n'est pas de savoir pourquoi huit organisations du

gouvernement semblent afficher un rendement élevé, mais plutôt pourquoi tant d'autres organisations n'ont pas un aussi bon rendement.

1.19 **Deux questions.** J'espère quand même que la plupart des lecteurs qui lisent le chapitre sauront reconnaître que notre étude constitue une tentative constructive pour cerner au moins deux questions difficiles à résoudre. La première en est une que j'ai évoquée plus tôt. Comment un ministère peut-il viser un rendement maximal, et savoir qu'il l'a atteint, alors que les objectifs fixés sont si variés? Notre vérification des pêches de l'Atlantique (chapitre 13) rappelle cette réalité. En effet, le ministère des Pêches et des Océans doit veiller à ce que non seulement des poissons soient capturés, traités et commercialisés, mais aussi à ce que les stocks soient maintenus pour les générations à venir. En même temps, l'industrie est absolument essentielle pour soutenir l'économie de la région de l'Atlantique, et elle constitue un facteur primordial rattaché au but des gouvernements successifs pour en arriver à une équité régionale. Devant ces objectifs aussi disparates, il devient extrêmement difficile d'évaluer le rendement du ministère. J'estime qu'une telle évaluation peut et doit être faite, même si ce n'est pas une tâche de tout repos.

1.20 Notre deuxième question est axée sur la nature centralisée de toute bureaucratie. Il est nécessaire, par exemple, d'imposer des règles et une procédure uniformes dans les ministères du gouvernement. Il est également nécessaire de veiller à ce que les ministères soient tenus responsables non seulement envers leurs ministres et, par l'intermédiaire de ces derniers, envers le Parlement, mais aussi envers les organismes centraux. De plus, chacun des programmes d'un ministère doit être en harmonie avec les politiques globales du gouvernement. La somme de ces responsabilités signifie inévitablement que les gestionnaires supérieurs consacrent énormément de temps à desservir des systèmes bureaucratiques. Cela signifie également qu'il leur reste bien peu de temps ou d'énergie pour doter le secteur public de l'esprit d'entreprise que nous endossons dans notre étude.

1.21 Notre étude des huit organisations a néanmoins démontré que, malgré toutes ces contraintes, on peut atteindre un haut rendement, voire l'excellence. L'étude va même un peu plus loin et explique de quelle façon on obtient un rendement supérieur et de quelle façon on le maintient.

1.22 **Autres initiatives.** Notre étude n'a pas été menée en vase clos. Il existe d'autres initiatives prometteuses. J'ai déjà fait allusion à l'Accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels. Ses objectifs (éliminer certains paliers du processus bureaucratique et confier plus de responsabilités aux gestionnaires supérieurs tout en leur donnant les outils appropriés pour assumer ces responsabilités) rejoignent les constatations de notre propre étude. Une autre entreprise prometteuse consiste en la création du Centre canadien d'études en gestion. Ses objectifs (élargir le champ des connaissances et de la compétence de chaque gestionnaire, élaborer une éthique axée sur le service propre à l'ensemble des gestionnaires, rechercher des solutions pratiques aux problèmes réels auxquels fait face de nos jours l'administration publique canadienne, et accentuer l'engagement du gouvernement à atteindre l'excellence dans le domaine de la gestion publique) exigent également les caractéristiques relevées dans notre étude. De même, les objectifs du Centre correspondent aux préoccupations soulignées dans le cadre de notre vérification de la catégorie de la gestion, qui faisait partie du Rapport de 1987. J'invite ce nouveau Centre à utiliser l'examen que nous avons fait des huit organismes dans notre sondage, comme études

de cas possibles dans le cadre des cours offerts aux gestionnaires supérieurs. Une troisième et très importante entreprise consiste en l'étude menée actuellement par M. Gordon Osbaldeston sur l'obligation de rendre compte dans la fonction publique fédérale. Au moment où je rédige ces lignes, son rapport final n'a pas encore été publié.

1.23 Ces initiatives, associées aux conclusions de notre propre étude, permettent d'espérer une amélioration de la gestion dans la fonction publique. On pourrait peut-être, entre autres, se fixer comme cible l'établissement d'une durée minimale pour le mandat d'un sous-ministre dans un même ministère. Un mandat de trois ans serait un commencement. Un mandat de cinq ans pourrait être encore mieux. Peut-être devrait-on aussi mettre au rancart la demi-vérité qui veut qu'un sous-ministre intelligent et expérimenté peut diriger n'importe quel ministère, quelle que soit la nature des services offerts. Peut-être le peut-il. Mais je suis convaincu qu'il peut gérer de façon beaucoup plus efficace s'il a eu l'occasion d'acquérir une vaste expérience et de connaître à fond son travail ainsi que la culture et les objectifs de son ministère.

1.24 L'expérience et les connaissances engendrent l'engagement, cette valeur intangible que nous avons trouvée dans notre étude, si essentielle dans une organisation performante.

1.25 **Prochaine étape : les valeurs et l'éthique.** Ma prochaine étape qui, je l'espère, contribuera de façon soutenue à améliorer la gestion productive au sein de la fonction publique, consistera à examiner plus à fond les qualités, les valeurs et l'éthique propres au leadership, qui apportent une dimension si importante dans les meilleures organisations. Il en sera question dans mon Rapport annuel au cours des deux prochaines années.

L'information destinée au Parlement

1.26 Depuis que j'occupe le poste de vérificateur général, une de mes constantes préoccupations a été de m'assurer que les députés reçoivent une information claire, précise et complète : information dont ils ont besoin lorsqu'ils approuvent les plans de dépenses et lorsqu'ils rendent les ministères comptables de l'utilisation des deniers publics.

1.27 Dans des Rapports antérieurs, je soulignais la nécessité d'améliorer la pertinence et l'utilité de l'information que renferment les états financiers du gouvernement du Canada. Je faisais également remarquer que le Parlement reçoit une information insuffisante dans les cas où les dépenses fiscales servent à la réalisation des programmes. J'insistais par ailleurs sur la nécessité de fournir des détails au sujet des attentes rattachées aux programmes et de leur rendement réel.

1.28 Le Rapport de cette année renferme un chapitre (5) qui traite de l'information que présentent les documents du Budget des dépenses.

1.29 Depuis ces dernières années, le gouvernement s'efforce de façon soutenue d'améliorer la qualité de l'information communiquée aux députés. Il s'est surtout appliqué à

rehausser la qualité du Budget des dépenses, plus spécialement les parties III qui exposent en détail les plans de dépenses et le rendement de chaque ministère.

1.30 Notre chapitre porte donc principalement sur les parties III.

1.31 **Partie I du Budget des dépenses.** Cependant, notre vérification soulève d'abord une préoccupation au sujet de la partie I, le Plan de dépenses du gouvernement. Depuis 1983, pour les raisons exposées dans le chapitre, l'information au sujet du niveau des dépenses du gouvernement, de leur répartition entre les divers secteurs de dépenses, et la description des plans, objectifs de politiques et projets du gouvernement se retrouvent en partie dans le Budget des dépenses et, en partie, dans les documents budgétaires, plus particulièrement le Plan financier.

1.32 Néanmoins, même lorsqu'on les examine conjointement, ces documents ne décrivent pas tout le contexte et toutes les répercussions des grands projets de dépenses sur une période quinquennale de planification.

1.33 Vers la fin de ce chapitre, je fais ressortir l'importance pour les députés de tenir compte des répercussions à long terme de leurs décisions. La divulgation claire et complète des intentions globales du gouvernement, dans la partie I du Budget des dépenses, revêt donc une importance primordiale.

1.34 **Progrès réalisés dans le cas des parties III.** En examinant les parties III du Budget des dépenses, nous avons pu constater que des progrès très profitables avaient été réalisés. Les parties III visent à fournir aux députés une information sommaire sur la façon dont les ministères comptent dépenser les fonds qu'ils demandent présentement au Parlement, et la façon dont ils ont utilisé les fonds qui leur avaient été alloués antérieurement. Une partie III sert donc à indiquer les intentions et le rendement.

1.35 Notre étude indique que depuis l'introduction des parties III, au début des années 80, nous avons pu assister à une amélioration constante de la qualité et de l'intégralité de l'information qu'on y trouve. Ces parties se comparent favorablement aux meilleurs essais du genre dans d'autres pays. Cependant, il y aurait lieu de clarifier encore plus l'information fournie et de la rendre plus accessible; l'information sur le rendement et les résultats des programmes demeure insuffisante.

1.36 **Les parties III devraient servir de signaux indicateurs.** La nature même de l'information sommaire pourrait bien être au coeur de ce problème persistant. En effet, il y a risque de fournir trop d'information ou trop peu. Si une partie III renferme une description trop complète des programmes, elle tend à perdre sa valeur de vue d'ensemble. Pourtant, même si la description est complète, elle ne peut fournir à un député toute l'information qu'il voudrait recevoir au sujet d'un programme précis ou, ce qui est plus probable, d'un aspect particulier d'un programme.

1.37 Je crois que ceux qui travaillent à améliorer l'utilité des parties III devraient tenir sérieusement compte de la recommandation formulée dans notre chapitre, selon laquelle les documents de référence pertinents devraient être clairement indiqués dans la partie III et facilement accessibles aux députés, à leurs employés ainsi qu'à leurs équipes de recherche.

1.38 La solution idéale, et celle qui est en voie de devenir plus pratique en cette ère d'informatisation, consisterait à emmagasiner cette information détaillée dans une banque de données accessibles par le biais des ordinateurs personnels maintenant fournis à chaque député. Il serait possible d'inclure dans une telle banque de données une ventilation du Budget des dépenses d'un ministère, indiquant en détail de quelle façon les fonds sont attribués dans le cadre de chacun des programmes; par exemple, quel montant doit être réparti dans une couche précise de la population. À coup sûr, c'est justement ce type d'information qu'un député veut connaître et a besoin de connaître.

1.39 L'introduction des parties III a constitué une étape importante dans la communication d'une meilleure information au Parlement. Les parties III elles-mêmes ne cessent de s'améliorer. J'espère que notre étude contribuera à les rendre encore plus utiles pour les députés.

La gestion de la dette

1.40 Voilà une autre question qui se rapporte à la grande question de l'amélioration de la qualité de l'information fournie aux députés.

1.41 **Déficit et dette.** L'année dernière, dans le chapitre 1, j'ai parlé du déficit fédéral. Je soulignais le fait que des améliorations relativement modestes de la gestion et du contrôle financiers, échelonnées sur une certaine période, pourraient donner lieu à des réductions considérables de l'encours de la dette. Je faisais également remarquer que le déficit fédéral constituait l'un des symboles les plus visibles du rendement financier du gouvernement, mais que les députés ne recevaient que très peu le genre d'information dont ils ont besoin pour mieux comprendre les causes de ce déficit, et les répercussions qui en découlent. J'observais le fait que les frais imputés à la dette représentaient maintenant près d'un quart des dépenses du gouvernement fédéral. Je m'engageais à inclure dans mon Rapport de 1988 un examen du processus de gestion de la dette, dans le but de déterminer s'il se déroule en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience.

1.42 **La gestion de la dette représente plus que la gestion du programme d'emprunt.** Le chapitre 11 de mon Rapport traite de notre étude de la gestion du programme d'emprunt. Cependant, j'estime que la gestion de la dette a de plus vastes répercussions que la façon dont le programme d'emprunt est réalisé. De fait, notre examen de ce programme vient confirmer l'opinion que j'ai formulée l'an dernier voulant que le Parlement ne reçoive pas suffisamment d'information et d'analyses au sujet de la dette et des déficits publics, et qu'il n'ait pas suffisamment d'occasions de discuter et d'évaluer leur importance.

1.43 Dans mon Rapport de 1987, j'ai essayé d'expliquer, en termes simples, de quelle façon les économistes examinent et analysent les questions qui se rapportent à la dette et au

déficit. Une distinction que je n'ai pas faite l'an dernier, c'est la façon dont les avantages nets des programmes de dépenses du gouvernement fédéral sont évalués.

1.44 **Financement à long terme.** On peut démontrer que certaines activités ont un rendement qui excède à la fois leur coût réel et les coûts d'intérêt liés aux sommes empruntées pour les financer. De telles dépenses peuvent compenser la dette utilisée pour les financer.

1.45 Bon nombre de programmes du gouvernement ont un caractère de placement, non seulement en ce qui concerne les structures et l'équipement, mais aussi en ce qui a trait aux possibilités sur le plan humain, comme l'éducation et la formation technique. Si les députés disposaient d'analyses coûts-avantages pour tous les programmes des dépenses du gouvernement, ils seraient plus en mesure de juger quelle est la nature des placements à long terme qui seraient profitables aux générations à venir et, par le fait même, de mieux en justifier le financement par le biais d'emprunts. De tels programmes pourraient se distinguer des programmes financés de façon plus appropriée par le biais des recettes fiscales courantes.

1.46 S'ils disposaient de ce type d'information sur tous les programmes de dépenses du gouvernement, il y aurait déjà un pas de fait pour aider les députés à mettre le doigt avec plus de clarté sur les facteurs et les forces qui contribuent au financement du déficit, à la croissance de la dette nationale, ainsi qu'aux coûts engendrés par le service de cette dette.

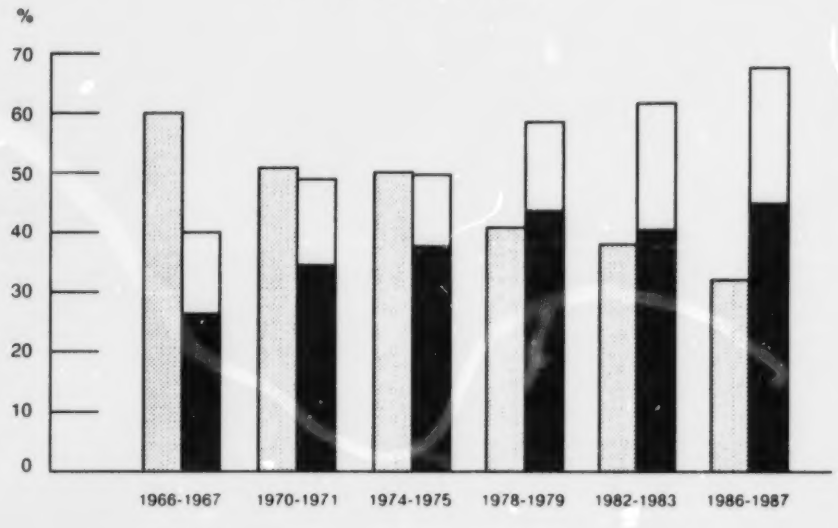
1.47 **Plus d'occasions d'examiner la dette et le déficit.** Ce n'est pas à moi de dicter la conduite des députés. Cependant, je crois que le Parlement aurait avantage à rechercher des occasions plus précises et plus officielles d'étudier les questions qui ont trait à la dette et au déficit ainsi qu'à l'examen des propositions de dépenses et de financement du gouvernement dans ce contexte.

1.48 À l'heure actuelle, il y a plutôt un manque de liens dans la façon dont le Parlement étudie le Budget, le Budget des dépenses principal, les lois de crédits, ainsi que la Loi sur le pouvoir d'emprunt. Les documents budgétaires de base, plus particulièrement le Plan financier, exposent de façon sommaire la politique du gouvernement en matière de déficits et de dette, ainsi que les données historiques en matière de finances publiques. Publié peu de temps après, le Budget des dépenses principal fournit des détails au sujet des dépenses envisagées, qui englobent les dépenses statutaires aussi bien que celles qui requièrent l'autorisation prévue par les lois annuelles de crédits. Cependant, le Budget des dépenses ne ramène pas à la question de savoir de quelle façon les dépenses sont financées, et il y a peu de discussion sur les dépenses statutaires (pièce 1.1). La période réservée au débat autour de la Loi sur le pouvoir d'emprunt permet aux députés de mettre en question le programme d'emprunt proposé par le gouvernement. Bien que ce débat soit étendu, il y a peu d'information et d'analyse, que ce soit sur le programme d'emprunt, sur sa raison d'être ou sur ses répercussions financières éventuelles à moyen terme.

1.49 Le débat sur le Budget et sur la Loi sur le pouvoir d'emprunt est devenu mieux coordonné grâce à une modification apportée au calendrier des séances en Chambre.

Pièce 1.1

POURCENTAGE DES DÉPENSES AUTORISÉES PAR LE BIAIS DES CRÉDITS VOTÉS ET DES LOIS 1966-1967 À 1986-1987



Source : Calculs effectués à l'aide du volume I des Comptes publics du Canada, pour chaque exercice indiqué. L'on n'a pas tenu compte des rajustements aux exercices antérieurs pour refléter les modifications comptables subséquentes

J'appuie fortement toute mesure visant à aider le Parlement à se concentrer sur les liens entre les dépenses et les recettes, tels que présentés dans le Budget, ainsi que sur l'exigence liée au financement résiduel lorsque le gouvernement emprunte dans d'autres secteurs de l'économie ainsi qu'à l'étranger.

1.50 **Plus de données sont nécessaires.** Chaque ministère et organisme devra fournir de l'information détaillée pour étayer les avantages à tirer de tout programme (qu'il soit statutaire ou approuvé chaque année). Notre étude du Budget des dépenses le démontre bien : ce n'est pas une tâche facile. Mais il s'agit là, à mon avis, d'un des principaux chaînons dans le processus d'obligation de rendre compte.

1.51 L'analyse sommaire du déficit, de ses causes premières et de son orientation constituerait également des données utiles pour les députés lorsqu'ils font une étude de la Loi sur le pouvoir d'emprunt. De plus, ils auraient l'occasion d'inclure dans les discussions de l'information qui soit pertinente au contrôle de la dette ainsi qu'au programme d'emprunt. Un élément d'une importance particulière : le montant de l'emprunt que doit contracter le gouvernement relève de facteurs autres que le déséquilibre budgétaire, y compris l'incidence nette du Compte du fonds des changes sur le Trésor. Ces facteurs ont, dans une certaine mesure, compensé le déficit budgétaire ces dernières années.

1.52 **L'information importante.** Voici l'information qui pourrait être élaborée et communiquée au Parlement comme données de base pour le débat sur la proposition de Loi sur le pouvoir d'emprunt :

- une analyse de la situation financière au plan du budget, axée particulièrement sur l'origine du déficit et sur la stratégie du gouvernement en matière de gestion de sa dette en général;

- une analyse et un exposé détaillé des répercussions, sur le déficit et sur la dette, de chaque mesure financière importante;

- une analyse du programme d'emprunt et de ses principales stratégies pour l'avenir, ainsi qu'une divulgation complète du coût des programmes antérieurs;

- une analyse des programmes du gouvernement dont la nature de placements, en tout ou en partie, peut être jugée comme présentant des avantages à long terme et qui, par conséquent, se prêtent mieux au financement par le biais d'emprunts;

- des projections de la dette (la dette par rapport au revenu national), ainsi que du coût du service de la dette (coût du service de la dette par rapport au revenu national), et le caractère délicat de ces projections pour une série d'hypothèses au sujet des principaux indicateurs économiques (la pièce 1.2 offre une perspective d'un point de vue historique);

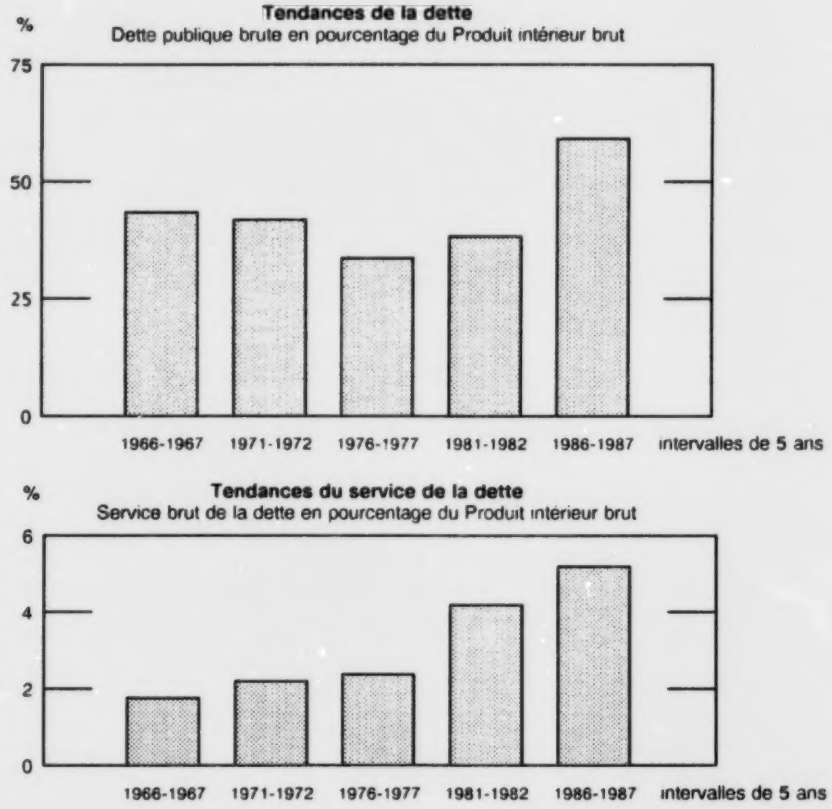
- des projections de l'incidence, sur l'économie, de stratégies de rechange en matière de réduction du déficit et de la dette.

1.53 C'est au ministère des Finances ainsi qu'aux ministères responsables des divers programmes qu'il incomberait de fournir cette information. Par ailleurs, les députés pourraient également inviter la Banque du Canada (l'agent financier du gouvernement) à contribuer à fournir de l'information de base.

1.54 Comme je l'ai déjà indiqué, je reviendrai à la dette nationale et ses répercussions à la fin du chapitre.

Pièce 1.2

TENDANCES DE LA DETTE PAR RAPPORT AUX TENDANCES DU SERVICE DE LA DETTE 1966-1967 - 1986-1987



Source : Ministère des Finances, «Le plan financier», le 10 février 1988

Les problèmes persistants

1.55 Les nouvelles encourageantes issues de notre étude des organisations performantes, et les améliorations apportées aux parties III sont contrebalancées par des problèmes persistants et par des problèmes éventuels qu'ont révélés nos vérifications des ministères, vérifications qui nous permettent aussi de signaler quelques améliorations.

1.56 Cinq sujets qui ressortent du Rapport de cette année m'apparaissent d'une importance telle que je les discuterai séparément un peu plus loin. J'aborde simplement, ici, les problèmes qui persistent d'une année à l'autre.

1.57 **Sens de l'urgence peu poussé.** Je pose comme verdict global que les ministères et organismes fédéraux prennent un temps excessif à cerner les problèmes et ce, même lorsque les problèmes en question sont connus depuis longtemps.

1.58 Le chapitre 2 du Rapport de cette année renferme mes Observations au sujet des états financiers du gouvernement du Canada. Au fil des ans, le gouvernement a fourni beaucoup d'efforts pour donner suite à mes préoccupations au sujet du caractère inapproprié de ses conventions comptables et du manque d'intégralité des états financiers. Mon opinion de vérification de cette année est nuancée par trois réserves qui reflètent mon avis à l'effet que dans ces cas, les états financiers ne présentent pas fidèlement la situation. J'espère qu'au cours des deux années et demie qu'il reste à mon mandat, toutes mes réserves pourront disparaître.

1.59 **Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux.** La principale recommandation de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, achevée il y deux ans par mon Bureau et par le General Accounting Office des États-Unis, voulait que les députés et autres utilisateurs aient à leur disposition un rapport financier annuel concis et digne de confiance sur les activités du gouvernement fédéral. Un tel rapport pourrait être rédigé dans un langage non technique. Il faciliterait la compréhension des états financiers du gouvernement, qui deviendraient alors plus utiles pour les députés lorsqu'ils veulent assumer leurs responsabilités au plan financier en tant que représentants des contribuables canadiens.

1.60 Je continue à le demander instamment.

1.61 **La procrastination.** Notre chapitre 3, qui porte sur les notes de vérification, révèle toute une série de problèmes décelés au cours de nos vérifications. Parmi ceux-ci, l'omission, pour un ministère, de prendre des mesures, pendant plus d'un an, en vue de recouvrer des fonds dûs à l'État. Comme nous l'énonçons dans la note de vérification : «La saine gestion des deniers publics exige que soient prises sans délai les mesures requises pour recouvrer les sommes dues au Trésor public.» Le chapitre révèle que dix ans après que le Comité des comptes publics eût recommandé, en rapport avec un terrain inutilisé situé sur la côte nord de Vancouver, de résilier le bail ou d'en modifier l'utilisation, ce bail se poursuit toujours et coûte près de 800 000 $ par année aux contribuables canadiens. Bien que je convienne qu'il est difficile de trouver la meilleure solution à ce problème, je ne peux croire qu'il soit impossible d'en venir à une entente quelconque. Nous avons signalé cette situation pour la première fois en 1976.

1.62 À l'autre bout du pays, le gouvernement subventionne en réalité, depuis 1966, l'exploitation d'un pont à péage à Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick. Le chapitre sur les Notes de vérification raconte comment les avances de fonds consenties par le gouvernement du Canada pour l'exploitation du pont n'ont pas été remboursées et que d'autres subventions continuent d'être versées. On aurait dû augmenter les droits de péage afin de rendre possible l'élimination des subventions. On ne l'a jamais fait.

1.63 **Problèmes liés aux systèmes.** Dans notre Étude de 1987 sur la gestion et le contrôle financiers, il était question de la mise en place et de l'élaboration de systèmes automatisés d'information de gestion au sein de l'administration fédérale. On signalait une série d'échecs de projets, de dépassements de coûts et de cas de piètre rendement des opérations. La vérification de l'Agence canadienne de développement international (chapitre 9) réalisée cette année, indique que ce sont précisément les problèmes de ce genre qui ont entravé l'élaboration et la mise en place du Système d'information sur l'aide mis au point par l'Agence.

1.64 **Les progrès sont lents à se faire sentir.** Bien que notre vérification des pêches de l'Atlantique (chapitre 13) fasse état de progrès importants, le ministère des Pêches et des Océans fait face à de nombreux problèmes dont la direction est au courant depuis de nombreuses années.

1.65 Notre vérification spéciale des grands projets d'immobilisations (chapitre 19) fait état, une fois de plus, de planification qui a été étalée sur une période de 10, 13 ou 15 ans. Les besoins risquent de changer à un tel point, au cours d'une aussi longue période, qu'il est presque inévitable qu'il s'ensuive des manques d'économies.

1.66 La fusion du ministère de la Main d'oeuvre et de l'Immigration et de la Commission d'assurance-chômage, en 1977, avait pour but principal, entre autres, d'améliorer la coordination et l'harmonisation de leurs services. Pourtant, notre vérification du Compte d'assurance-chômage (chapitre 18) révèle que, après plus de dix ans, un manque de coordination et de communication entre les secteurs de l'assurance et de l'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada entrave le rapide réembauchage de prestataires de l'assurance-chômage et empêche la Commission de réaliser des économies possibles en ce qui a trait aux prestations d'assurance-chômage.

1.67 Il semble que l'on n'ait pas encore compris qu'il est essentiel de porter attention, en temps opportun, aux secteurs problèmes afin d'améliorer la rentabilité.

1.68 Si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (chapitre 14) ne règle pas rapidement ses problèmes qui perdurent, c'est sans doute en grande partie à cause du climat politique complexe dans lequel il se trouve constamment. Entre temps, toutefois, des sommes d'argent considérables sont dépensées mais, sans un mandat clair et précis de la part du Parlement, ni les députés ni les autochtones eux-mêmes n'ont beaucoup d'assurance que les fonds sont utilisés avec efficacité.

1.69 **Au ralenti.** Le rapport d'étape de cette année sur les mesures prises par les ministères et organismes fédéraux (chapitre 20) constitue un suivi des recommandations que renferme mon Rapport de 1986. Dans certains cas, des progrès considérables ont été accomplis. Dans d'autres cas, les progrès sont peu visibles. Dans la majorité des cas, certaines mesures ont été proposées ou entreprises, mais le rythme des mesures correctives est au ralenti.

1.70 Or, les Canadiens, qui versent de leurs deniers durement gagnés pour contribuer au paiement des services du gouvernement, méritent mieux. Dans mes moments plus pessimistes, je me demande si le fait d'essayer d'améliorer les pratiques au sein du gouvernement fédéral n'est pas comme s'essayer à accorder une enclume.

Cinq questions particulièrement importantes

La portée de l'obligation de rendre compte

1.71 Tout au long des chapitres de ce Rapport, on rappelle constamment que les fonds sont répartis, à même les deniers publics, entre les divers paliers de l'administration fédérale, les industries, les organisations non-gouvernementales, les bandes indiennes et d'autres Canadiens. De même, le gouvernement signe des contrats et, à l'occasion, confie des activités entières à des sous-traitants. Comment un député peut-il être assuré que ces deniers publics sont utilisés aux fins prévues par le Parlement, et que les activités ainsi financées sont réalisées de façon rentable?

1.72 **Les programmes fédéraux-provinciaux.** L'importance de ces questions est mise en relief par les résultats de notre vérification de la gestion des programmes de contribution fédéraux-provinciaux au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (chapitre 10). Dans le chapitre, nous signalons les fonds de développement de plusieurs millions de dollars qui étaient destinés à orienter les deniers publics vers l'infrastructure requise pour la production future de pétrole et de gaz extracôtiers. Nous signalons également les ententes sur le développement minéral conclues par le ministère avec certaines provinces.

1.73 **Faible obligation de rendre compte.** Dans chacun des projets examinés, nous avons constaté que l'obligation de rendre compte au Parlement était faible. Le cas du Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse, qui engage 200 millions de dollars, illustre le fait que les fonds ont été utilisés à des fins autres que les fins probablement prévues par le Parlement.

1.74 Approuvé en 1982 et signé en 1984, ce Fonds sert à financer les frais d'infrastructure liés directement ou indirectement à la prospection, à la mise en valeur, à la production ou au transport de pétrole ou de gaz dans la zone extracôtière de la Nouvelle-Écosse.

1.75 Au mois de mars 1988, 186 millions de dollars sur 200 millions avaient été engagés et, de cette somme, 130 millions de dollars avaient déjà été dépensés.

1.76 Nous avons constaté qu'un certain nombre de projets financés par le gouvernement fédéral (des projets qui représentent un engagement de fonds de l'ordre de plus de 100 millions de dollars, dont 75 millions ont déjà été dépensés) respectent de façon discutable, selon nous, les critères relatifs au Fonds de développement. Ces projets discutables comportent des autoroutes et des ponts qui, en raison de leur situation géographique, ne peuvent être associés au développement extracôtier qu'avec une bonne dose d'imagination. Parmi les autres projets discutables : un service de traversier et de

terminal reliant Halifax et Dartmouth, un système de contrôle des feux de circulation informatisé, pour Halifax - Dartmouth et une contribution versée dans le cas d'un système d'égout dans le sud de Dartmouth.

1.77 **Érosion du rôle du Parlement.** Une conclusion globale semble certaine : dans la réalisation de ces programmes, les intentions et le rôle de responsabilité du Parlement ont été minés.

1.78 Comme je l'ai déjà écrit, le gouvernement fédéral conclut diverses ententes, engagements et programmes dont les fonds sont acheminés vers d'autres paliers de gouvernement, organismes et agences à qui incombe alors la responsabilité de les utiliser. Ma préoccupation est que le Parlement devrait être assuré que ces fonds publics sont dépensés aux fins autorisées, avec le souci de l'optimisation des ressources.

1.79 **Des problèmes semblables déjà signalés dans mon Rapport annuel.** Dans le cas des paiements d'assurance-santé aux provinces, il était ressorti de la vérification menée en 1987 par ce Bureau que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'avait pas obtenu l'assurance explicite que les régimes provinciaux d'assurance-santé étaient exploités conformément à la législation. De même, lors d'une vérification de l'optimisation des ressources menée en 1984 au ministère du Secrétariat d'État, nous avions constaté que les provinces n'étaient pas tenues de rendre compte de l'utilisation des fonds fédéraux affectés à l'enseignement post-secondaire.

1.80 **Encore d'autres exemples cette année.** Entre temps, notre vérification du Service canadien des forêts, décrite au chapitre 7 du présent Rapport, révèle que les procédés actuels de planification et de réalisation des programmes ne comportent pas toujours l'information qui permette d'établir si les fonds transférés aux provinces, en vertu des ententes sur le développement des ressources forestières, sont dépensés conformément aux lignes directrices qui régissent ces ententes.

1.81 Notre vérification du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (chapitre 14), ramène une préoccupation exprimée par ce Bureau depuis vingt ans à l'effet que le processus de financement à l'intention des bandes indiennes fournit peu d'assurance que les fonds ont été utilisés aux fins prévues.

1.82 Notre vérification de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) (chapitre 9), signale que les organisations non gouvernementales mettent en oeuvre leurs projets conformément aux ententes en vertu desquelles l'Agence fournit des fonds, mais que les méthodes employées par l'ACDI pour surveiller et contrôler ces contributions sont insuffisantes.

1.83 Une constatation également troublante, spécialement à la lumière des récents événements relatifs aux contrats de défense aux États-Unis, concerne les constatations qui découlent de notre examen (chapitre 16) des contrats gouvernementaux conclus par le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). Certains de ces contrats - des contrats

de défense pour la plupart - qui sont souvent très complexes et mettent en jeu des sommes d'argent considérables concernent non seulement des entrepreneurs principaux, mais aussi plus d'un palier de sous-traitants.

1.84 Notre conclusion formelle est que certains aspects du champ d'application de la vérification des contrats gouvernementaux au MAS présentent des lacunes et n'assurent pas alors à l'État une protection suffisante.

1.85 Ce qui est tout aussi troublant, ce sont nos observations relatives au Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (chapitre 6), le plus important régime privé d'assurance-santé du genre au Canada. Le régime couvre les frais médicaux complémentaires de 400 000 fonctionnaires et retraités. Bien que le régime soit exploité depuis près de 30 ans, le gouvernement ne s'est pas intéressé de près aux activités de la compagnie d'assurance qui souscrit ce régime et verse chaque année la somme de 85 millions de dollars en réclamations. Une surveillance plus rigoureuse donnerait lieu à de meilleurs procédés d'établissement des taux de primes, un traitement des réclamations plus efficient, ainsi que d'importantes économies de coût dont nous estimons que le montant pourrait dépasser 3 millions de dollars par année.

1.86 Le gouvernement verse des subventions et des contributions à un grand nombre d'entreprises. Nous avons effectué une vérification spéciale (chapitre 19), dont l'un des éléments consistait justement à déterminer si les ministères qui financent certains projets savent que le même projet pourrait aussi être financé par un autre ministère. Nous avons relevé relativement peu de cas où des bénéficiaires commerciaux recevaient des fonds en vertu de plus d'un programme fédéral pour le même projet; cependant, dans ces situations, les ministères donateurs communiquaient peu entre eux et il y avait un risque de financement en double.

1.87 **Atteinte des objectifs du Parlement.** Toutes ces situations montrent bien à quel point il est difficile de s'assurer que l'argent du contribuable est dépensé aux fins autorisées par le Parlement, et qu'il l'est de façon rentable lorsque les fonds sont transférés ou distribués à titre de subventions, ou lorsque les programmes sont confiés à des sous-traitants.

1.88 La surveillance revêt donc une importance capitale.

1.89 Je ne sous-estime pas les importants travaux des vérificateurs internes ou ceux du Bureau des services de vérification. Le rôle des vérificateurs généraux des provinces a aussi son importance. Cependant, je me dois de signaler qu'ils ne possèdent pas tous un mandat en rapport avec l'optimisation des ressources, et naturellement, les résultats de leurs vérifications ne sont pas communiqués au Parlement du Canada.

1.90 Je trouve inquiétant que mon Rapport fasse état d'autant de démonstrations de la difficulté de surveiller les fonds qui sont distribués par le gouvernement fédéral.

1.91 **Un seul contribuable.** Ces fonds, attribués à trois paliers - parfois à quatre, - proviennent de chacun des contribuables. Chaque palier dit représenter les meilleurs intérêts du contribuable. Environ la moitié de ce que renferme le sac à main ou le porte-monnaie d'une famille canadienne moyenne aboutit dans le trésor de ces gouvernements. Cette dernière mérite de savoir si l'argent est dépensé avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, que cet argent soit dépensé au palier fédéral, provincial ou local. Nous du secteur public, devrions être en mesure de fournir cette assurance. Et si cela exige que l'on accroisse les communications entre les vérificateurs de chaque palier et que l'on mette au point un système mieux intégré d'utilisation des travaux d'autres vérificateurs, qu'on le fasse. Le Canada devrait peut-être s'acheminer plus résolument vers ce qu'il serait convenu d'appeler un concept de vérification unique.

1.92 L'accord constitutionnel du Lac Meech, conclu en 1987, pourrait même donner lieu à des ententes plus variées et de plus d'envergure en matière de financement fédéral-provincial. Cet accord a pour but de «renforcer l'harmonie et la coopération entre le gouvernement du Canada et ceux des provinces».

1.93 En tant que vérificateur général du Canada, j'insisterai sur le fait qu'une collaboration accrue ne doit pas aller sans une obligation accrue de rendre compte de l'utilisation de chaque dollar dépensé à même les deniers publics, en vertu de telles ententes.

1.94 **Un retour sur l'obligation de rendre compte des sociétés d'État.** Le gouvernement fédéral verse encore des sommes considérables par l'intermédiaire des sociétés d'État. Pendant bon nombre d'années, et plus encore en 1982, ce Bureau a attiré l'attention du Parlement sur certaines lacunes en matière d'obligation de rendre compte et de contrôle exercé sur les sociétés d'État. En réponse aux préoccupations que moi-même et d'autres avons soulevées, on a instauré une structure de base améliorée, et la partie XII de la Loi sur l'administration financière est entrée en vigueur au mois de septembre 1984. Exception faite de certaines sociétés, à vocation culturelle et autre, qui ont été exemptées de ses nouvelles dispositions, cette loi omnibus s'applique à toutes les sociétés mères ainsi qu'à leurs filiales a cent pour cent.

1.95 Ces dispositions relativement nouvelles sont importantes parce qu'elles régissent des activités qui, mises ensemble, correspondent à peu près à l'ampleur des activités du gouvernement réalisées par le biais des ministères et organismes fédéraux. Devant cette situation, j'ai entrepris une étude pour examiner la mise en application de la partie XII. L'accent sera mis sur la réponse à la question : la Loi donne-t-elle les résultats escomptés? Les résultats de cette étude feront partie de mon Rapport de 1989.

Les inspections

1.96 Le sujet abordé précédemment se veut un rappel que les gouvernements ne peuvent pas tout faire eux-mêmes. Cependant, il incombe au gouvernement de veiller à ce que les règlements appropriés soient établis et appliqués, plus spécialement dans le cas des règlements qui touchent la santé, la sécurité et le bien-être des Canadiens, et de maintenir des normes élevées lorsqu'il effectue lui-même des inspections.

1.97 Notre vérification de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture (chapitre 8), et une section de notre vérification des pêches de l'Atlantique (chapitre 13) rappellent les responsabilités du gouvernement dans le domaine des inspections.

1.98 Le gouvernement, l'industrie, les exportateurs et les importateurs, ainsi que les consommateurs se préoccupent également que les denrées alimentaires soient sûres. Il est dans l'intérêt de tous de veiller à ce que les normes les plus élevées soient atteintes et maintenues. Les ministères fédéraux peuvent tabler sur l'intérêt mutuel. En même temps, ils doivent s'assurer qu'ils jouent bien leur rôle spécifique.

1.99 Le Canada jouit d'une réputation enviable en matière d'excellence et de salubrité des produits agricoles et des produits de la pêche que nous consommons et que nous exportons dans le monde entier. Cependant, ce que nous ont démontré nos vérifications - en particulier notre vérification de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments - c'est que la capacité du gouvernement de maintenir cette grande réputation est mise à rude épreuve. Il est nécessaire d'améliorer l'évaluation pour dégager les secteurs de risques les plus graves de façon à y orienter les ressources disponibles. Certaines méthodes d'inspection devraient être renforcées. Il est nécessaire de traiter rapidement l'homologation des pesticides sans, naturellement, compromettre la santé ou l'environnement.

1.100 Ce sont là des questions d'importance pour tous les Canadiens.

Comment atteindre un juste équilibre dans le recouvrement de l'impôt

1.101 Je tiens à souligner un aspect de notre vérification de la fonction de recouvrement de l'impôt à Revenu Canada, Impôt (chapitre 17). Ce faisant, je veux insister sur le fait que ce chapitre porte sur un secteur beaucoup plus vaste que celui dont je me préoccupe dans ces lignes. Cependant, cette question particulière me semble démontrer à quel point un changement de point de vue peut affecter les travaux d'un ministère.

1.102 Le volume des radiations, c'est-à-dire les recettes fiscales que le ministère a jugé irrécouvrables, a grimpé de 50 millions de dollars en 1982-1983, à 600 millions en 1986-1987. Cette année, le volume des radiations est à la baisse.

1.103 Notre vérification tient compte du fait que l'accroissement énorme, de 1982 à 1987, des recettes fiscales qui ne peuvent être recouvrées, provient d'un certain nombre de facteurs. Un de ces facteurs a été la récession économique que nous avons connue pendant la première moitié des années 80. Ajoutons à cela l'expérience malheureuse des fameux crédits d'impôt à la recherche scientifique qui sont à blâmer en partie.

1.104 **Un changement d'attitude.** Toutefois, un facteur qu'on ne peut ignorer est relié à un changement d'attitude. Le ministère a comme mandat de veiller à ce que les impôts soient perçus. Il peut prendre des mesures, parfois même de sévères mesures judiciaires contre les contrevenants. Néanmoins, il doit respecter en tout temps les droits des

contribuables et tenir compte de la dimension politique, sociale et humanitaire. La population canadienne s'était offusquée à juste titre, il y a quelques années, lorsque les médias ont publié des articles alléguant le fait que la maison de familles canadiennes déjà démunies était vendue malgré elles pour recouvrer des impôts impayés.

1.105 Je crois que c'est Martin Luther King qui disait que toute l'histoire de l'humanité ressemble à un homme ivre qui retourne chez lui après une virée à la taverne. Dans son état, il ne peut faire autrement que pencher un peu trop d'un côté, puis il finit par tomber du côté droit de son cheval. Déterminé à ne pas tomber de nouveau, il poursuit son chemin, penché cette fois vers la gauche...jusqu'au moment où il tombe de ce côté. Cahin-caha, tombant tantôt à droite, tantôt à gauche, il finit quand même par se rendre chez lui. Il en va de même pour l'histoire : nous passons d'un extrême à l'autre.

1.106 Lorsque notre vérification révèle que les impôts irrécouvrables ont grimpé en flèche en quatre ans à peine, je ne peux faire autrement que me demander si le ministère, qui a été sévèrement critiqué pour sa trop grande intransigeance dans ses méthodes de recouvrement, ne frôle pas le danger, depuis cette plus récente période, de passer à l'autre extrême. Les Canadiens croient en l'équité. Néanmoins, l'équité exige également que la majorité silencieuse qui paie ses impôts dans les délais prévus ne soit pas pénalisée plus tard et n'ait pas à écoper pour les contribuables qui ne paient pas leur juste part d'impôt.

1.107 **Une question plus générale.** Je sais très bien qu'en abordant la question particulière du non-recouvrement d'impôts qu'on a décelés, je ne fais probablement qu'effleurer un problème beaucoup plus vaste. Le montant des impôts décelés et non recouvrés est sans doute peu élevé par rapport aux impôts que l'on n'a pu recouvrer en raison d'un non-respect de la loi et d'une évasion fiscale délibérés.

1.108 Dans l'ensemble de ce domaine, le gouvernement se doit d'être ferme, équitable et vigilant. Notre régime fiscal dépend de l'observance volontaire de la loi de la part des contribuables. Et en retour, ces derniers doivent être convaincus, pour qu'ils maintiennent cette observance volontaire, que le système est équitable et impartial. Dès que les contribuables commencent à sentir que d'autres profitent du régime, cette perception pourrait avoir une incidence néfaste énorme sur la capacité, pour les gouvernements ultérieurs, de percevoir les recettes fiscales.

1.109 **Bonnes nouvelles.** Il y a des nouvelles encourageantes. Le ministère signale que le volume des impôts irrécouvrables a commencé à régresser. Il faut également louer les efforts déployés par le ministère pour percevoir les montants remboursables, qui sont encore dûs en rapport avec le programme de crédits d'impôt à la recherche scientifique. Ses mesures résolues sont en voie de limiter des pertes liées au programme qui risquaient d'atteindre 1,2 milliard de dollars.

Les forêts du Canada

1.110 Je trouve inquiétants les résultats de notre vérification du Service canadien des forêts (chapitre 7). C'est peut-être à cause du fait que je suis né en Colombie-Britannique et que j'y ai vécu toute ma vie avant de venir m'installer à Ottawa, il y a sept ans.

1.111 **De juridiction provinciale**. Depuis la Confédération, la responsabilité des forêts incombe à peu près exclusivement aux provinces, malgré une présence fédérale. En vertu de la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole, le Service canadien des forêts a le mandat de promouvoir et accroître l'utilisation économique soutenue des ressources forestières du Canada en exercant une saine gestion des forêts sur le plan de l'environnement, et accroître les avantages sociaux et économiques tirés de forêts qui appartiennent à l'État et à des entreprises privées, ainsi que les avantages tirés d'activités reliées à l'industrie forestière au Canada. Des ententes sur le développement des ressources forestières, qui supposent le partage des coûts, ont été conclues avec toutes les provinces, dans le but d'atteindre les objectifs nationaux en matière de foresterie.

1.112 Bien que les ententes conclues avec le gouvernement fédéral aient pour but primordial de réduire l'arriéré des terres insuffisamment reboisées au Canada, le ministère nous a signalé que le reboisement ne suivait pas le rythme du déboisement. Quant au Service canadien des forêts, il n'a pas suffisamment de données, ou un système national en place, qui lui permettent de connaître l'état réel des ressources forestières.

1.113 **Des signes troublants.** À l'heure actuelle, la situation pourrait ne poser aucun problème. Il se pourrait que les provinces qui ont juridiction sur ces questions fassent en sorte comme priorité d'assurer l'intégrité constante des ressources forestières, ainsi que la protection et l'accroissement de leur capacité productive. Néanmoins, notre vérification de la participation fédérale jette l'ombre du doute. En effet, les pluies acides, l'invasion d'insectes et l'incidence, au plan économique, de piètres méthodes de gestion des forêts, ne respectent pas les frontières provinciales.

1.114 Compte tenu de l'importance de nos forêts pour l'ensemble des Canadiens, je crois que le gouvernement devrait, par l'intermédiaire du Service canadien des forêts, déployer de sérieux efforts pour veiller à ce que les ententes conclues à l'avenir avec les provinces prévoient les normes les plus modernes pour le reboisement et la gestion des forêts. Le gouvernement devrait également veiller à ce que des renseignements opportuns et précis sur l'ensemble des ressources forestières du Canada soient facilement accessibles.

1.115 **L'héritage du Canada.** Il y a plus de 40 ans, le garde-forestier en chef de l'époque, D. Roy Cameron, écrivait que le principal problème des forêts au Canada consistait à améliorer leur protection contre les incendies, les insectes et les épidémies. Selon lui, l'exploitation se faisait sans tenir compte du reboisement et il était nécessaire de pousser plus avant les recherches dans ce domaine. Aujourd'hui, nous faisons encore face aux mêmes problèmes, et il en est surgi de nouveaux. Notre vérification soulève des questions épineuses quant à savoir si le Canada en fait assez pour veiller à assurer la viabilité permanente de ses forêts.

1.116 L'avenir de nos forêts se trouve entre les mains des provinces. Cependant, je suis à peu près certain que la plupart des Canadiens perçoivent leurs forêts comme une ressource nationale, qui doit être déboisée prudemment et regénérée encore plus prudemment, de sorte que ce magnifique héritage puisse être légué intact aux générations à venir.

1.117 Je pense que les députés, en leur qualité de représentants de tous les Canadiens, partageront ma préoccupation.

Le coût de l'information

1.118 Une des questions que j'ai abordée dans le passé revient avec plus de force dans le Rapport de cette année. Il s'agit de cette réalité qu'il en coûte de l'argent pour communiquer de l'information. On reconnaît de plus en plus que, dans notre société axée sur l'information, l'information elle-même et les techniques qui la produisent deviennent une ressource coûteuse et précieuse.

1.119 Notre étude du ministère des Finances, que nous avons intitulée «Gestion du fardeau de l'information fiscale» (chapitre 12), met en relief cette importante question. Nous avons examiné quatre mesures fiscales présentées, modifiées ou proposées au cours des dix dernières années. Ces mesures touchent les particuliers, les sociétés, le gouvernement lui-même et des tierces parties qui fournissent de l'information. Notre objectif était de déterminer dans quelle mesure on tient compte du fardeau de l'information lors de la conception et de la mise en oeuvre de mesures fiscales.

1.120 **Un problème croissant.** Je sais très bien que toute cette question présente un intérêt immédiat pour les députés, car ce sont eux qui reçoivent, de la part des particuliers, des petites entreprises et des sociétés qui paient des taxes, des plaintes au sujet du coût des services professionnels et de la nécessité d'embaucher des employés supplémentaires, à seule fin de se conformer à ce qu'ils perçoivent comme des processus bureaucratiques imposés par Ottawa.

1.121 Notre étude révèle que certaines mesures fiscales imposent un fardeau considérable sur les épaules du secteur privé. Ainsi, par exemple, nous avons estimé que les sociétés qui auront à fournir de l'information au sujet de leurs employés devront assumer un coût de mise en place de l'ordre de 330 millions de dollars pour se conformer aux nouvelles règles qui régissent l'aide fiscale à l'épargne-retraite - pour lesquelles un projet de loi a été rendu public au mois de mars 1988. Environ 170 millions de dollars servent à revoir et peut-être à modifier les régimes actuels, environ 100 millions de dollars à fournir de l'information aux participants au régime et à les renseigner, et environ 60 millions de dollars à mettre sur pied des systèmes pour fournir de l'information au ministère du Revenu national, Impôt. Des frais annuels supplémentaires de 15 millions de dollars devront être engagés pour répondre aux exigences en matière de rapports.

1.122 Il ne fait aucun doute que ceux qui ont conçu les politiques fiscales sont au courant de ces coûts. Cependant, on aurait dû étudier de façon plus systématique l'incidence de ces coûts lors de la conception des mesures fiscales que nous avons examinées.

1.123 Notre étude révèle que le gouvernement a réalisé certains progrès dans le domaine de l'optimisation des ressources en ce qui concerne la gestion de l'information. Elle révèle aussi qu'il y a place pour beaucoup plus de progrès dans ce domaine.

1.124 **Information prévisionnelle.** Il ressort de notre étude une autre dimension susceptible de revêtir une grande importance. Nous avons examiné trois mesures fiscales en place, mais nous avons aussi examiné une mesure - les règles proposées sur l'assistance à l'épargne-retraite - qui n'avait pas encore été adoptée. L'étude de la question par le Parlement a été reportée à 1989.

1.125 En bref, nous avons alors examiné un événement qui ne s'est pas encore produit.

1.126 La profession de vérificateur à travers le monde participe actuellement à un débat sur la validité de vérifier des données prévisionnelles. La demande pour ce type de vérification croît sans cesse, tant dans les secteurs public que privé. Depuis que je suis vérificateur général, des députés m'ont indiqué à maintes reprises que la vérification d'activités antérieures était sans aucun doute très utile, mais qu'il serait même encore plus profitable d'obtenir de l'information, en temps opportun, sur les conséquences au plan financier de mesures proposées.

1.127 Il ressort du message de notre étude que le gouvernement peut et devrait décrire, en termes qualitatifs et quantitatifs, quelles sont les répercussions du fardeau de l'information. Les députés, ainsi que les contribuables qui seraient touchés par la loi, devraient avoir facilement à leur disposition des coûts estimatifs.

1.128 Entre temps, je veillerai à ce que la méthode élaborée dans le cadre de l'étude de cette année soit appliquée à notre vérification des ministères et organismes fédéraux. L'information doit être considérée de plus en plus comme une denrée, une ressource de valeur, et le gouvernement, qui est fort engagé dans le monde de l'information, doit être tenu responsable de l'utilisation et de la gestion intelligentes de l'information.

La vérification intégrée est en évolution

1.129 L'évolution de la vérification intégrée a été ponctuée d'un certain nombre d'événements récents.

1.130 **Le Comité sénatorial permanent des finances nationales.** À l'automne de 1987, le Comité sénatorial permanent des finances nationales tenait une série d'audiences dans le but d'examiner les principes de la vérification intégrée et, plus précisément, de mieux comprendre le caractère complexe de la vérification intégrée, en vue de tirer des conclusions

et de formuler des recommandations tant pour les praticiens que pour les utilisateurs. Les conclusions du comité soulignent la nécessité de définir avec clarté ce qu'on entend par «efficacité», et elles font ressortir l'importance des parties III du Budget des dépenses pour faire rapport sur l'optimisation des ressources. De plus, le comité préconise la présentation de rapports plus fréquents par le vérificateur général du Canada. Le rapport du Comité sénatorial apparaît en annexe D du présent Rapport.

1.131 La Fondation canadienne pour la vérification intégrée. La Fondation a abordé également la question de l'efficacité dans un rapport majeur présenté au mois d'octobre 1987; son thème fondamental est que l'avenir de la vérification intégrée dépend de la capacité des vérificateurs de fournir une assurance en ce qui concerne les déclarations de la direction sur l'efficacité. Dans son rapport, la Fondation reconnaît également qu'un environnement politique ne permet pas toujours de fournir une information complète. Il s'agit là également d'un point que nous avons soulevé lors de notre vérification du Budget des dépenses (chapitre 5).

1.132 Je ne doute absolument pas que la vérification d'une information de gestion constamment améliorée constituera un rôle de plus en plus important pour les vérificateurs législatifs. Cependant, je pense qu'il sera toujours nécessaire que le vérificateur général du Canada communique directement au Parlement une information indépendante.

1.133 L'Institut canadien des comptables agréés. Une des questions relevées dans le rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales souligne que la sélection des critères pour la vérification de l'optimisation des ressources constitue un secteur délicat. La sélection de critères constitue également un élément fondamental dans la Prise de position sur les normes de vérification de l'optimisation des ressources, publiée au mois de mars 1988 par le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). Dans cet important énoncé, on recommande des normes concernant les qualités professionnelles requises de la part des vérificateurs de l'optimisation des ressources, la réalisation de leurs examens et le contenu de leurs rapports.

1.134 Le Comité des comptes publics. L'année fort chargée que vient de connaître le Comité des comptes publics est venue accentuer de nouveau l'importance de la vérification intégrée. Le comité a examiné en profondeur les résultats de notre Étude de 1987 de la gestion et du contrôle financiers. Il a également insisté sur l'importance du suivi comme partie intégrante du processus d'obligation de rendre compte pour les ministères et organismes fédéraux. C'est la quatrième année que je fais rapport sur l'état d'avancement des mesures prises en réponse à nos observations et recommandations (chapitre 20). Il me fait plaisir de constater que le Comité des comptes publics a trouvé utiles ces initiatives.

1.135 Le comité a formulé une autre recommandation susceptible d'avoir une grande importance : la création d'un comité de la Chambre des communes chargé de l'examen du budget. Parallèlement au Comité des comptes publics, qui examine les dépenses après coup, ce nouveau comité examinerait les dépenses avant même qu'elles ne soient engagées (12e rapport du Comité permanent des comptes publics, qui est reproduit dans l'annexe C de ce Rapport).

1.136 **Améliorer la communication.** Un des buts personnels que j'ai poursuivis a été celui de communiquer les résultats de nos vérifications de façon aussi efficace que possible. Les lecteurs vont se rendre compte que le Rapport de cette année a subi trois modifications.

1.137 Premièrement, j'ai inclus mes Observations sur les états financiers du gouvernement du Canada comme chapitre 2. Étant donné que la vérification de ces états financiers constitue une étape importante des travaux annuels de mon Bureau, et que les états eux-mêmes renferment d'importantes données pour les députés, je crois qu'il est approprié d'inclure mes observations dans ce Rapport annuel.

1.138 Deuxièmement, les chapitres sont moins longs cette année. Je sais pertinemment que le temps des députés est précieux. C'est pourquoi je me suis efforcé résolument d'éliminer tout verbiage inutile.

1.139 Troisièmement, nous avons éliminé le chapitre qui comportait un sommaire général. Nous l'avons plutôt remplacé par des «Points saillants» au début de chaque chapitre. Nous les avons aussi publiés sous forme de brochure d'information compacte. J'espère que cette nouvelle brochure constituera une source facile de référence au Rapport annuel qui s'avérera utile.

1.140 **Vidéos.** Dans le but de communiquer les résultats de nos vérifications plus clairement, et pour faire suite au projet-pilote de 1986, nous avons préparé l'an dernier six rapports de vérification qui sont disponibles, sous une forme sommaire, sur vidéocassettes. Les vidéos étaient accessibles aux députés par le biais du réseau OASIS. Comme une seule année ne suffit pas pour vérifier l'utilité d'une initiative nouvelle, nous avons décidé de produire, en 1988, des vidéos sur trois de nos chapitres de vérification. De plus, tout comme en 1987, nous avons produit un vidéo sur les faits saillants de mon opinion sur les états financiers.

1.141 J'espère que ces initiative s'avéreront utiles pour le Comité des comptes publics, pour les députés et pour chaque Canadien.

Les chiffres ont un sens

1.142 Plus tôt dans ce chapitre, j'ai abordé certains aspects de la gestion de la dette nationale. Je suis un comptable, non pas un économiste; je sais aussi pertinemment que les décisions qui affectent l'envergure de la dette de notre pays sont des décisions d'ordre politique que doivent prendre ceux qui ont été élus par le peuple pour le représenter au Parlement et composer le gouvernement. Cependant, il n'y a rien de vraiment mystérieux en ce qui concerne les rudiments de la comptabilité. Et les députés savent que les chiffres qu'ils consultent, que ce soit dans le Budget, dans le Budget des dépenses, dans les crédits parlementaires et dans les Comptes publics du Canada, ont tous un sens.

1.143 Un des sens inéluctables, c'est que le gouvernement doit continuer d'emprunter de l'argent.

1.144 **Trois scénarios, un message**. J'estime qu'il est utile de comparer les façons possibles d'analyser les liens entre les recettes, le coût des programmes et la nécessité d'emprunter de l'argent. Mes trois scénarios sont fondés sur l'expérience des 15 dernières années, ainsi que sur les projections établies par le gouvernement.

1.145 Si certains députés estiment que le service de la dette nationale constitue la priorité, ils doivent d'abord soustraire des recettes totales les sommes afférentes au service de la dette, puis calculer ce qui reste pour financer tous les programmes du gouvernement. Le solde ne sera pas suffisant. Donc, si on n'augmente pas les impôts de façon substantielle, il faut emprunter encore plus d'argent, d'où l'augmentation de la dette nationale.

1.146 Si d'autres députés estiment que les programmes constituent la priorité, ils doivent d'abord soustraire des recettes disponibles le coût des programmes, puis utiliser le solde pour le service de la dette. Or, le solde ne sera pas suffisant. Aussi encore une fois, sans une augmentation substantielle des impôts, il faut emprunter de l'argent pour payer l'intérêt afférent à la dette déjà encourue. Celle-ci ne peut faire autrement qu'augmenter.

1.147 Si, enfin, un troisième groupe de députés veulent savoir combien il reste d'argent après avoir payé les programmes statutaires, y compris les coûts afférents au service de la dette actuelle, ils doivent soustraire des recettes disponibles le coût de ces engagements actuels. Ils s'apercevront qu'il ne reste pas suffisamment d'argent pour poursuivre les programmes discrétionnaires en place. En conséquence, si les impôts ne sont pas augmentés, l'approbation des dépenses par le Parlement signifie des emprunts supplémentaires pour les programmes actuels, ainsi que pour les nouveaux. Et la dette totale augmente.

1.148 Chacun de ces trois scénarios démontre bien cette réalité évidente que, lorsque les dépenses sont supérieures aux recettes, il faut emprunter de l'argent. Il y a une autre réalité : lorsqu'on doit financer, il faut emprunter de l'argent et payer de l'intérêt sur cet argent pour des années à venir.

1.149 Un gouvernement pourrait gérer de façon économique. Il pourrait éliminer ou réduire certains programmes. Sa tâche pourrait même être simplifiée par une économie prospère. Il pourrait réduire l'ampleur de son déficit annuel.

1.150 Il reste que les chiffres montrent bien que, tant et aussi longtemps que les coûts afférents aux programmes et au service de la dette dépassent les recettes annuelles, il faut emprunter encore plus d'argent et payer à l'avenir des frais d'intérêt. Et la dette s'accumule.

1.151 Devant les déficits et les taux d'intérêt élevés, une partie de plus en plus grande de l'argent des contribuables sert toujours à assurer le service de la dette, et une partie de moins en moins grande sert à défrayer le coût des programmes actuels. Entre temps, pendant

que la dette grossit, de nouveaux programmes sont lancés, plusieurs supposent des engagements parlementaires et à long terme. Quand on parle des chiffres qui ont un sens, il faut entendre qu'un gouvernement ultérieur pourrait devoir consacrer tout son temps et toutes ses énergies à essayer de financer des engagements antérieurs et à assurer le service des dettes du passé, et qu'il ne disposerait que de tres peu ou d'aucune recette courante pour relever quelque défi de l'avenir que ce soit.

1.152 En 1980, un Canadien, Hugh MacLennan, publiait un roman dans lequel un des personnages déclare ce qui suit :

> L'homme est un animal capable de réfléchir, de parler, de fabriquer des outils, de construire, de faire de la politique, d'avoir des fantasmes. Mais au déclin de la civilisation, il est d'abord et avant tout un animal payeur d'impôts. (Traduction)

1.153 Une saine gestion des deniers publics peut aider à freiner ce déclin. J'espère que ce Rapport saura contribuer à réaliser cette saine gestion.

1.154 Il reste que seuls la volonté et le courage politiques sauront endiguer la croissance implacable du fardeau de la dette au Canada, et veiller à éloigner des temps plus sombres.

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	2.1
Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés	2.9
Nécessité d'un rapport financier annuel concis	2.20
Un défi pour le gouvernement	2.32
Données de base au sujet de mon opinion de vérification	2.34
Mission de vérification des états financiers du gouvernement	2.35
Un aperçu de mon opinion de vérification	2.36
Importance relative et degré de certitude de la vérification	2.42
Vérification de la conformité aux autorisations parlementaires	2.47
Données de base sur les réserves qui nuancent mon opinion pour 1988	2.50
Réserve n° 1 : Défaut d'établir une provision pour les emprunts de sociétés d'État	2.51
Réserve n° 2 : Défaut de consolider les états financiers des sociétés d'État	2.65
Réserve n° 3 : Passif non comptabilisé	2.71

Pièce

2.1 Rapport d'étape : conformité du gouvernement avec la prise de position n° 3 sur la comptabilité du CCVOSP, août 1988

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Points saillants

Le gouvernement du Canada s'avère un chef de file à l'échelle mondiale lorsqu'il s'agit de fournir, en format vérifié, des renseignements financiers sommaires sur ses opérations. Cependant, j'estime que les données sont fondées sur certaines conventions comptables inappropriées, et qu'elles sont présentées d'une façon qui en complique la compréhension. (Paragraphes 2.1 à 2.4)

Les conventions comptables que j'estime inappropriées ont comme conséquence :

- le défaut d'établir une provision d'au moins 1,3 milliard de dollars en emprunts de la part de sociétés d'État; (2.51 à 2.64)

- le défaut de consolider les états financiers des sociétés d'État, d'où une sous-estimation des éléments d'actif et de passif et des recettes et dépenses, sous-estimation importante dont le montant n'est pas encore établi; (2.65 à 2.70)

- le défaut de comptabiliser 4,2 milliards de dollars environ au titre d'éléments de passif en rapport avec l'indexation des pensions de retraite des employés. (2.71 à 2.73)

Les députés ainsi que d'autres utilisateurs ont besoin de renseignements financiers sur le gouvernement qui soient à la fois dignes de confiance et intelligibles. (2.5 à 2.8)

Or, pour que ces renseignements soient plus dignes de confiance, il faudrait que le gouvernement modifie ses conventions comptables en fonction des recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. (2.9 à 2.19)

Pour qu'ils soient intelligibles, il faudrait que le gouvernement présente ses états financiers dans un rapport annuel global, mais concis, semblable aux rapports annuels publiés par des sociétés de l'entreprise privée. (2.20 à 2.31)

OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Introduction

Les députés et d'autres utilisateurs ont besoin de renseignements financiers sur le gouvernement du Canada qui soient à la fois dignes de confiance et intelligibles.

2.1 Le gouvernement du Canada s'avère un chef de file à l'échelle mondiale lorsqu'il s'agit de fournir, en format vérifié, des renseignements financiers sommaires sur ses opérations. Cependant, j'estime que les données sont fondées sur certaines conventions comptables inappropriées, et qu'elles sont présentées d'une façon qui en complique la compréhension. Les données auxquelles je pense sont comprises dans les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada.

2.2 Les états financiers du gouvernement du Canada, pour l'exercice clos le 31 mars 1988, ainsi que mon opinion de vérification sur ceux-ci se trouvent à la section 2 du volume I des Comptes publics du Canada. Dans le présent chapitre, je fournis des données complémentaires et des observations au sujet des états financiers du gouvernement et de mon opinion. Par les années passées, ces renseignements complémentaires se retrouvaient à la section 3 du volume I des Comptes publics.

2.3 Les états financiers du gouvernement du Canada transmettent un aperçu très succinct de ses diverses activités. Cet aperçu comprend les soldes de trésorerie et les placements du gouvernement comme les sommes qu'il doit et celles qu'on lui doit à la fin de l'exercice (sa situation financière), ses recettes et dépenses pour l'exercice (les résultats d'exploitation), et la mesure dans laquelle les décaissements ont été supérieurs aux encaissements (les besoins financiers du gouvernement).

2.4 Mon opinion indique aux lecteurs deux questions. Premièrement, si les états financiers ont été préparés selon les conventions comptables énoncées du gouvernement, appliquées de la même manière d'un exercice à l'autre, et deuxièmement, si les utilisateurs peuvent s'y fier pour présenter fidèlement la position financière du gouvernement, les résultats de son exploitation ainsi que ses besoins financiers.

2.5 Je crois que les députés ainsi que d'autres utilisateurs ont besoin de renseignements financiers sur le gouvernement qui soient à la fois dignes de confiance et intelligibles.

2.6 Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (CCVOSP) met au point des principes comptables généralement reconnus (PCGR), appropriés aux gouvernements canadiens. Ces principes devraient faire en sorte que les états financiers du gouvernement soient plus dignes

de confiance en fournissant des normes objectives concernant de saines pratiques de comptabilité et de présentation de rapports que le gouvernement peut utiliser pour préparer ses états financiers, et dont je pourrai me servir pour effectuer mes vérifications.

2.7 Selon moi, les états financiers du gouvernement seraient plus intelligibles s'ils étaient présentés dans un rapport financier annuel global mais concis, semblable aux rapports annuels publiés par des sociétés du secteur privé. Un rapport financier annuel concis donnerait aux utilisateurs un aperçu global, dans un langage clair, de façon à ce qu'ils puissent l'utiliser comme moyen d'accéder à toute une gamme de détails que leur fournit le gouvernement ailleurs.

2.8 La préparation de données financières, conformément aux recommandations du CCVOSP, et leur présentation dans un rapport financier annuel concis constituent un défi important à relever par le gouvernement. Or, l'appui des députés contribuera pour beaucoup à créer le climat dans lequel ce travail peut s'accomplir.

Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (CCVOSP)

Les états financiers du gouvernement seraient plus dignes de confiance si les conventions comptables employées pour les préparer étaient conformes aux recommandations du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés.

2.9 Présentement, les gouvernements fédéral et provinciaux travaillent à la préparation de leurs états financiers, conformément aux conventions comptables que chacun a élaborées. Ces conventions comptables diffèrent d'un gouvernement à un autre. En conséquence, il est difficile pour les utilisateurs des états financiers d'établir une comparaison entre un gouvernement et un autre.

2.10 Il est difficile également pour ceux qui préparent et pour ceux qui vérifient les états financiers de déterminer à quel moment l'information que ces documents présentent est fidèle ou ne l'est pas. Bien que des progrès aient été accomplis, il n'existe pas encore un ensemble de normes d'une bonne comptabilité et de méthodes de rapports sur lesquelles on se soit mis d'accord de façon à aider les utilisateurs à obtenir l'information dont ils ont besoin et aider ceux qui la préparent ainsi que les vérificateurs à en évaluer la fidélité.

2.11 Au mois de mars 1981, le Conseil des gouverneurs de l'Institut canadien des comptables agréés créait le CCVOSP. Le comité de 19 personnes est composé de cadres supérieurs du secteur public, de comptables du secteur privé et d'universitaires. Les cadres supérieurs du secteur public comprennent des sous-ministres, des contrôleurs et des vérificateurs généraux, ainsi que des cadres de la haute direction de sociétés propriété du gouvernement, qui viennent aussi bien du gouvernement fédéral que des gouvernements provinciaux. Le comité sollicite de l'information et des conseils d'une centaine de personnes

environ, notamment de la part des utilisateurs des états financiers du gouvernement, de ceux qui travaillent à leur préparation et des vérificateurs de ces états. Le CCVOSP constitue une tribune pour étudier les besoins des utilisateurs des états financiers, de ceux qui les préparent et des vérificateurs, et une occasion d'élaborer et recommander, à des fins d'étude de la part des gouvernements du Canada et de leurs vérificateurs législatifs, des principes de comptabilité ainsi que des normes de divulgation améliorés.

2.12 Le fait que le CCVOSP existe ne modifie en rien la responsabilité qui incombe aux vérificateurs législatifs d'exercer leur jugement professionnel et indépendant lorsqu'ils vérifient les états financiers et en font rapport. Le CCVOSP peut toutefois aider les vérificateurs législatifs à mieux s'acquitter de cette responsabilité en mettant au point des vues autour desquelles s'établisse un consensus sur des pratiques appropriées en matière de rapports financiers, pratiques auxquelles les gouvernements et les vérificateurs puissent se reporter dans leur évaluation de la fidélité. Il devrait s'ensuivre des états financiers et des rapports de vérification qui rejoignent mieux les besoins des utilisateurs, et qui se comparent mieux, à la fois d'un exercice à l'autre et d'un gouvernement à un autre. J'estime que ceci rehausserait énormément la crédibilité des états financiers du gouvernement.

2.13 Au moment de la rédaction du présent chapitre, le CCVOSP avait émis trois prises de position sur la comptabilité, et quatre sur la vérification. Sa prise de position 1 sur la comptabilité concernait la publication des conventions comptables. Le comité a par la suite entrepris la réalisation de trois projets qui avaient pour but d'établir un cadre pour des principes comptables généralement reconnus, ainsi que des normes en matière de rapports financiers qui soient appropriés pour le secteur public.

2.14 Le premier de ces projets, achevé en 1984, dégage cinq objectifs des états financiers des gouvernements (prise de position 2 sur la comptabilité). Le deuxième a pris fin en 1986 et il a donné lieu à la recommandation de principes généraux et de normes à suivre en matière de divulgation d'information dans les états financiers des gouvernements (prise de position 3 sur la comptabilité). La pièce 2.1 renferme un rapport d'étape qui indique dans quelle mesure le gouvernement respecte les 35 recommandations que comporte la prise de position 3 sur la comptabilité. La pièce montre que la pratique courante du gouvernement est uniforme avec 27 des recommandations.

2.15 Le troisième projet est en bonne voie. Il porte sur les principes et critères à suivre pour établir quelles activités devraient être incluses dans les états financiers du gouvernement et comment ces activités devraient être comptabilisées si elles sont rapportées.

2.16 En outre, le CCVOSP est en voie de réaliser un projet sur le point d'être terminé et qui porte sur la comptabilisation des pensions des employés du gouvernement. De même, on mène une étude sur la comptabilisation des biens matériels du gouvernement et la présentation de rapports qui s'y rattachent. L'étude est conçue pour stimuler la discussion et le débat sur cette question litigieuse liée au secteur public. Manifestement, l'élaboration de principes comptables généralement reconnus à l'intention des gouvernements du Canada est en bonne voie.

RAPPORT D'ÉTAPE: CONFORMITÉ DU GOUVERNEMENT AVEC LA PRISE DE POSITION Nº 3 SUR LA COMPTABILITÉ DU CCVOSP AOÛT 1988

Recommandation du CCVOSP et nº de paragraphe	Conformité du gouvernement Oui	Non
.05 Les états financiers du gouvernement doivent être clairement désignés comme tels et doivent comporter une attestation du fait que le gouvernement est responsable de leur préparation.	X	
.07 Les notes et les tableaux qui font partie intégrante des états financiers doivent être clairement désignés comme tels.	X	
.10 Les états financiers doivent comporter toute l'information nécessaire à la présentation fidèle de l'état des finances du gouvernement et des résultats de ses activités.		X Remarque 1
.13 Dans les états financiers, la disposition, la terminologie et le groupement des postes doivent permettre de saisir d'emblée les informations importantes.	X	
.15 Les états financiers doivent fournir une comparaison des chiffres de l'exercice avec ceux de l'exercice (ou des exercices) précédent(s).	X	
.17 Les bases d'évaluation utilisées pour déterminer le montant des éléments d'actif et de passif doivent être appliquées uniformément et, lorsqu'elles ne sont pas évidentes, elles doivent être mentionnées.	X	
.19 Les états financiers doivent être diffusés rapidement.		X Remarque 2
.21 Lorsque les états financiers font l'objet d'une vérification indépendante, le rapport du vérificateur doit être annexé à ces états. Les états financiers non vérifiés doivent être clairement désignés comme tels.	X	
.23 Les états financiers doivent présenter la substance des opérations et des faits.		X Remarque 1
.28 Les notes et les tableaux fournis avec les états financiers ne dispensent pas de l'obligation d'appliquer les traitements comptables appropriés.	Remarque 1	
.32 Les états financiers doivent comprendre un état de la situation financière, un état des revenus et dépenses et un état de l'évolution de la situation financière.	X	Remarque 3
.35 L'état de la situation financière doit rendre compte de la différence entre le passif et les avoirs financiers à la fin de l'exercice.	X	
.39 L'état de la situation financière doit présenter les éléments de passif du gouvernement à la fin de l'exercice, classés par grandes catégories comme :		
- les créditeurs et charges à payer,	X	
- les obligations découlant des régimes de retraite des salariés,	X	
- les emprunts,	X	
- les prêts et avances consentis par d'autres gouvernements.	X	
.40 Les états financiers doivent présenter des informations adéquates sur la nature des éléments constituant le passif et sur les conditions dont ils sont assortis.	X	
.48 L'état de la situation financière doit présenter les avoirs financiers du gouvernement à la fin de l'exercice, classés par grandes catégories comme :		
- les liquidités et les placements à court terme,	X	
- les débiteurs,	Remarque 4	
- les stocks destinés à être revendus,	Remarque 4	
- les prêts et avances, consentis à d'autres gouvernements,	X	
- les autres prêts et avances,	X	
- les placements.	X	
.49 Les états financiers doivent présenter des informations adéquates sur la nature des avoirs financiers, les conditions dont ils sont assortis et les provisions pour moins-values.	X	
.53 Les avoirs financiers doivent être ramenés à leur valeur de recouvrement nette ou à une autre valeur appropriée au moyen de provisions pour moins-values.	X	
.56 Les états financiers doivent présenter des informations au sujet des engagements financiers importants à la fin de l'exercice.	X	

Pièce 2.1

	Oui	Non
.60 Les états financiers doivent présenter des informations sur les éventualités importantes à la fin de l'exercice.	X	
.65 Les états financiers doivent présenter des informations sur les biens durables acquis par le gouvernement, qui sont en main et disponibles pour utilisation à la fin de l'exercice.		X
.70 L'état des revenus et dépenses doit rendre compte de la différence entre les revenus et les dépenses de l'exercice, compte tenu des variations survenues au cours de l'exercice dans les provisions pour moins-values.	X	
.72 On doit rendre compte des dépenses dans l'exercice au cours duquel les biens et services sont acquis et les dettes contractées, ou au cours duquel les paiements de transfert deviennent dus.	X	
.74 L'état des revenus et dépenses doit présenter les dépenses de l'exercice par fonction ou par grand programme.	X	
.76 Les états financiers doivent présenter les dépenses de l'exercice par objet de dépense.	X	
.79 Les états financiers doivent présenter les montants bruts des dépenses.	X	
.81 On doit rendre compte de tous les revenus au cours de l'exercice où ont eu lieu les opérations ou les faits dont les revenus découlent. Les éléments qu'il serait trop difficile de mesurer avant que les fonds soient reçus sont comptabilisés au moment de la réception des fonds.		X
.84 L'état des revenus et dépenses doit présenter les revenus de l'exercice par grandes catégories et distinguer les revenus provenant de sources fiscales, de sources non fiscales et les transferts venant d'autres gouvernements.	X	
.86 Les états financiers doivent présenter les montants bruts des revenus.	X	
.89 L'état des revenus et dépenses doit présenter toutes les variations survenues dans les provisions pour moins-values au cours de l'exercice.	X	
.92 L'état de l'évolution de la situation financière doit présenter comment le gouvernement a financé ses activités au cours de l'exercice et comment il a fait face à ses besoins de trésorerie, et montrer notamment		Remarque 3
- l'évolution des liquidités au cours de l'exercice,	X	
- les besoins de trésorerie globaux au cours de l'exercice.	X	
.93 L'état de l'évolution de la situation financière doit regrouper les mouvements de trésorerie selon qu'ils sont liés aux activités de fonctionnement, d'investissement et de financement.		X
.94 L'état de l'évolution de la situation financière doit présenter les éléments hors caisse, dans la mesure où ils sont importants.		X
.98 Les états financiers doivent présenter une comparaison des résultats réels et des prévisions initiales du plan financier.		X
.100 Les résultats prévus doivent être présentés de la même manière que les résultats réels de l'exercice.	X	
.103 Les états financiers doivent présenter des informations indiquant les cas où le gouvernement a dépassé les limites de ses autorisations d'emprunter, d'investir ou de dépenser.	X	

Remarques :

1. La consolidation des données des états financiers des sociétés d'État avec celles des états du gouvernement, l'indexation des pensions des employés et la provision en ce qui a trait aux emprunts de la Commission canadienne du blé sont présentés dans les notes mais n'apparaissent pas aux états financiers.
2. Le dépôt des états financiers en septembre ou en octobre est fait six ou sept mois après la fin de l'exercice financier.
3. La présentation de l'état des opérations du gouvernement n'est pas celle d'un «état de l'évolution de la situation financière» tel que le CCVOSP l'entend, bien qu'il présente l'évolution des liquidités et les besoins de trésorerie.
4. Les débiteurs et les stocks ne sont pas inscrits aux états financiers à cause des conventions comptables énoncées du gouvernement.

2.17 Les paiements de transfert - Un autre sujet qui requiert une étude plus poussée. Le CCVOSP projette également d'étudier la façon dont les gouvernements devraient comptabiliser et faire rapport sur les programmes de paiements de transfert. Dans mes observations de l'an dernier, j'ai signalé que je n'étais pas certain si le gouvernement comptabilisait un tel programme d'une manière appropriée et j'ai demandé une étude plus poussée. Je me réjouis du fait que le CCVOSP ait décidé de se pencher sur la question des paiements de transfert.

2.18 Le programme fédéral de paiements de transfert qui me préoccupe assure des paiements aux producteurs de céréales, en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest. Il s'agit là d'un des «stabilisateurs automatiques» du gouvernement; il engendre des paiements statutaires lorsque des conditions précises surviennent. La question fondamentale consiste à déterminer si les dépenses de cette nature devraient être comptabilisées durant l'exercice financier où les récoltes sont faites et où les paiements peuvent être évalués (comptabilité d'exercice), ou durant l'exercice financier où les paiements sont versés (comptabilité de caisse).

2.19 Les paiements versés aux agriculteurs, en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, représentent des sommes considérables - plus de un milliard par an, au cours des récentes années. Ils ont généralement été comptabilisés selon la méthode de caisse, bien qu'il semble possible de déterminer beaucoup plus tôt les montants qu'il faudra payer en fin de compte, en vertu du programme. Les paiements pour les récoltes faites pendant l'année civile 1987 ont été versés après le 31 mars 1988. Ils ne sont donc pas compris dans l'état des recettes et dépenses du gouvernement. Reste à savoir s'ils devraient être compris dans les dépenses de l'exercice clos le 31 mars 1988, même si ces paiements sont versés plus tard. Je n'ai pas ajouté dans mon opinion une réserve pour défaut de comptabiliser selon la méthode d'exercice les paiements versés en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, parce que la possibilité de le faire pour les autres programmes de transfert du gouvernement ainsi que les conséquences sur ces programmes n'ont pas encore été étudiées et évaluées entièrement.

Nécessité d'un rapport financier annuel concis

Les états financiers du gouvernement seraient plus faciles à comprendre s'ils étaient présentés dans un rapport financier annuel global mais concis, semblable aux rapports annuels publiés par des sociétés du secteur privé.

2.20 En 1986, furent publiés les résultats d'une étude sur les rapports financiers du gouvernements fédéraux (ÉRFGF). L'ÉRFGF, un projet de recherche, a été menée conjointement par mon Bureau et par le General Accounting Office des États-Unis. Cette étude avait pour but de dégager les renseignements financiers sur les gouvernements fédéraux dont les utilisateurs ont besoin. Elle insistait principalement sur les données sommaires comme celles que fournissent les états financiers. Les résultats de cette étude ont été communiqués aux députés, au gouvernement ainsi qu'au CCVOSP pour qu'ils les étudient. On peut se procurer des exemplaires de l'étude en en faisant la demande à mon Bureau.

2.21 Il est ressorti de l'ÉRFGF que les utilisateurs des rapports financiers du gouvernement étaient préoccupés par l'information qu'ils recevaient. Nous nous sommes également rendus compte qu'ils étaient en mesure de décrire leurs besoins en matière d'information, ceci en établissant fort bien le lien entre leurs besoins et leurs activités. Voici les groupes d'utilisateurs que nous avons recensés :

- les législateurs;
- les particuliers, les médias, les analystes politiques, les groupes d'intérêts spéciaux et les autres paliers de gouvernement;
- les planificateurs et les gestionnaires du gouvernement;
- les économistes;
- les sociétés;
- les prêteurs, les courtiers de titres et valeurs, et leurs conseillers.

2.22 Au Canada, des experts représentant chaque groupe d'utilisateurs ont d'abord expliqué quelles sont leurs activités et quelle est l'information financière sur le gouvernement dont ils ont besoin pour mener ces activités. Les questions qui ont surgi à propos des rapports financiers et de comptabilité ont alors été ventilées en 16 questions principales. Nous avons posé ces questions à des experts d'un groupe d'utilisateurs ainsi qu'à un échantillon d'autres personnes expérimentées au sein de chaque groupe. Leurs réponses ont fait l'objet d'une analyse et des constatations globales ont été élaborées et publiées.

2.23 La première question avait trait à la façon dont les états financiers annuels du gouvernement devraient être communiqués. À l'heure actuelle, les états financiers sont présentés dans les Comptes publics du Canada, un ensemble de documents répartis dans trois volumes aux proportions impressionnantes. Les répondants pour les utilisateurs ont trouvé cette présentation encombrante et laborieuse. Ils ont demandé que la présentation de l'ensemble des chiffres du gouvernement se fasse selon une approche plus simple et plus concentrée et ils voulaient que les chiffres soient donnés dans un certain contexte, en language clair, non technique.

2.24 Les utilisateurs interrogés jugeaient, pour la plupart, qu'il serait extrêmement utile d'avoir un rapport financier annuel global, mais concis sur le gouvernement fédéral. Ils souhaitaient qu'un tel rapport brosse un vaste tableau et apporte une compréhension plus complète des activités du gouvernement et de la situation financière qui en découle et qui servirait de document de référence qui donne accès à l'information plus détaillée que le gouvernement publie dans d'autres documents financiers.

2.25 Les utilisateurs avaient l'impression, plus précisément, qu'un rapport financier annuel rassemblerait, sous une forme facile à comprendre, un ensemble cohérent de données fondamentales au sujet du gouvernement fédéral. Les données fourniraient :

- un aperçu général de la situation financière et des résultats d'exploitation de l'ensemble de l'administration fédérale;

- un mécanisme commun qui aide les utilisateurs à comprendre les opérations du gouvernement;

- une base commune de données pour l'analyse, l'élaboration et la discussion des politiques;

- une étude rétrospective qui serve de point de départ à l'examen des futures prévisions budgétaires et des projets de dépenses.

En outre, un rapport financier annuel constituerait :

- un point de départ qui permette aux utilisateurs d'exiger une comptabilisation des résultats réels comparativement aux données fournies sur les projections ou les budgets élaborés antérieurement;

- un point de repère pour les questions importantes au sujet desquelles les utilisateurs pourraient vouloir de l'information supplémentaire et plus détaillée;

- un moyen de faciliter la communication de l'information relative au gouvernement (par exemple, l'information transmise par les législateurs à leurs électeurs ou par les médias à leur auditoire;

- un moyen d'éviter aux utilisateurs le travail de longue haleine associé à la consultation de rapports volumineux pour en extraire l'information sur le gouvernement et pour établir les rapprochements entre les données extraites de sources diverses.

2.26 À part l'information financière de base au sujet du gouvernement (actif, passif, recettes, dépenses, déficit et besoins d'emprunts), la plupart des utilisateurs souhaitaient voir dans un rapport annuel d'autres renseignements susceptibles de les aider à mieux comprendre ces indicateurs. L'information supplémentaire souvent demandée comprenait des données sur les dépenses fiscales, les mesures courantes du rendement de l'économie, les conséquences de l'inflation, la ventilation, par région, des recettes et dépenses, et de l'emploi dans la fonction publique. Les utilisateurs admettaient que l'information de ce genre ne peut se retrouver dans un rapport financier annuel que de manière très condensée. Ils souhaitaient néanmoins que l'information qu'ils y trouvent souligne les questions qu'ils voudront peut-être examiner de plus près; le rapport devrait comporter des renvois aux sources où ils pourront trouver une information plus détaillée.

2.27 De nombreux utilisateurs avaient l'impression que les graphiques et les diagrammes leur permettraient d'assimiler rapidement le contenu et le communiquer. Ils souhaitaient que les graphiques fournissent des données qui couvrent, si possible, des périodes de dix ans; des valeurs numériques pourraient aussi être incluses pour faciliter l'analyse des tendances.

2.28 Notre recherche avait fait ressortir avec clarté le besoin et l'utilisation de rapports financiers annuels globaux, mais concis, sur le gouvernement du Canada. Si les états financiers du gouvernement étaient présentés dans un document de ce genre, je crois qu'ils seraient plus intelligibles pour les utilisateurs.

2.29 Depuis la publication de l'ÉRFGF, il m'a fait plaisir d'observer le fait que le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour améliorer sa façon de communiquer de l'information sommaire aux utilisateurs. En 1987, la section 1 du volume I des Comptes publics du Canada a été refaite entièrement. La section présente maintenant une vue financière globale où l'on retrouve des tableaux, des diagrammes ainsi qu'un narratif explicatif, le tout accompagné de renseignements supplémentaires plus détaillés. Lorsque cela est possible, les données sont présentées sur une base comparative qui s'étale sur neuf années. Les sujets que la section englobe comprennent le déficit et la dette nette, les facteurs qui influencent le déficit, ainsi que les facteurs qui affectent les besoins financiers. La grosseur du volume I a également été réduite. On a reporté dans le volume II l'information qui n'était pas reliée directement aux états financiers sommaires du gouvernement. En y travaillant encore plus, il se pourrait fort bien que le volume I des Comptes publics devienne le genre de rapport financier annuel dont les utilisateurs ont besoin.

2.30 Par ailleurs, le ministère des Finances publie maintenant deux nouveaux documents qui ont pour titre «La revue financière» et «L'économie en bref». Leur présentation est attrayante; ils renferment des tableaux, des diagrammes et des textes conçus de façon à aider les utilisateurs à obtenir un «vaste tableau» sans qu'ils soient pour autant ensevelis sous une montagne de détails.

2.31 J'encourage le gouvernement à poursuivre l'amélioration de la présentation d'une information sommaire à l'intention des utilisateurs.

Un défi pour le gouvernement

2.32 Dans son huitième rapport, en date du 30 juin 1987, le Comité des comptes publics endossait «...la nécessité d'un rapport financier annuel concis pour les parlementaires et les autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement» et il est satisfait «...du travail du Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés».

2.33 Jamais n'est apparu plus clairement le besoin de renseignements financiers d'ensemble concernant le gouvernement. À mon avis, si les états financiers du gouvernement sont préparés selon les recommandations du CCVOSP, ils seront plus *dignes de confiance* de la part des utilisateurs, et s'ils sont présentés dans un rapport financier annuel concis, mais global, ils seront plus *intelligibles* pour les utilisateurs. Le gouvernement doit donc relever le défi de présenter ses renseignements financiers sommaires sous une forme qui convienne aux utilisateurs.

Données de base au sujet de mon opinion de vérification

En prenant connaissance de mon opinion sur les états financiers du gouvernement, le lecteur doit tenir compte du fait que je ne garantis pas la précision absolue de ces états. Chaque année, le gouvernement effectue des millions d'opérations qui engagent plusieurs milliards de dollars. Il commet parfois des erreurs et certaines pourraient ne pas être décelées. Lorsque je vérifie les états financiers du gouvernement, j'essaie d'obtenir une assurance raisonnable qu'ils ne renferment pas d'erreurs d'une importance assez grande pour avoir comme conséquence de tromper le lecteur.

2.34 Dans les quatre sections qui suivent, j'examine de près la nature de mon opinion, ainsi que la façon dont je procède pour l'émettre.

Mission de vérification des états financiers du gouvernement

2.35 Ma mission de vérification des états financiers du gouvernement est énoncée à l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général. Cet article stipule que «le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente: il fait éventuellement des réserves.»

Un aperçu de mon opinion de vérification

2.36 Mon opinion sur les états financiers du gouvernement comporte cette année deux paragraphes suivis de trois réserves. Le premier paragraphe, communément appelé le paragraphe de «délimitation», indique les états financiers que j'ai vérifiés et sur lesquels j'ai fait rapport, ainsi que la nature et l'étendue des travaux de vérification que j'ai réalisés. Le deuxième paragraphe, communément appelé le paragraphe «d'énoncé d'opinion», renferme les conclusions que j'ai tirées au sujet des états financiers du gouvernement.

2.37 **Le paragraphe de délimitation.** Ce paragraphe donne d'abord la liste des états financiers qu'englobe mon opinion. On trouvera ci-après cette liste ainsi qu'un sommaire de l'information qui se rapporte à ces états financiers.

État financier	Information communiquée
État des opérations	Dans quelle mesure les décaissements excèdent les encaissements (besoins financiers)
État des recettes et dépenses et du déficit accumulé	Ce qu'ont été les recettes et les dépenses du gouvernement pour l'exercice (résultats d'exploitation)
État de l'actif et du passif	Les soldes de trésorerie et les placements du gouvernement comme les sommes qu'il doit et celles qu'on lui doit à la fin de l'exercice (situation financière)
État de l'emploi des crédits	Ce que le Parlement a autorisé le gouvernement à dépenser comparativement à ce que le gouvernement dépense réellement au cours de l'exercice (sommaire des crédits disponibles et employés)

Il convient de signaler que mon opinion porte uniquement sur ces états financiers sommaires et les notes y afférentes que renferme la section 2 du volume I des Comptes publics du Canada. Elle ne s'étend pas à l'information plus détaillée que l'on retrouve dans les autres sections du volume I, ou aux volumes II et III des Comptes publics.

2.38 Le paragraphe de délimitation se termine en déclarant que ma vérification des états financiers du gouvernement du Canada a été effectuée selon les normes de vérification généralement reconnues, prescrites par l'Institut canadien des comptables agréés. J'utilise ces normes pour m'assurer que ma vérification est effectuée avec la rigueur et le professionnalisme appropriés.

2.39 **Le paragraphe d'énoncé d'opinion.** Ce paragraphe renferme ma conclusion sur deux questions. Premièrement, si les états financiers ont été préparés en conformité avec les conventions comptables énoncées du gouvernement, appliquées de la même manière; deuxièmement, si l'on peut se fier aux états financiers pour présenter fidèlement la position financière du gouvernement, les résultats de son exploitation ainsi que ses besoins financiers. Lorsque je conclus que les états financiers donnent une information fiable aux lecteurs, je déclare qu'ils «présentent fidèlement» la situation; dans le cas contraire, j'utilise les mots «ne présentent pas fidèlement», et j'ajoute des «réserves» à l'appui, à titre d'explication.

2.40 Cette année, comme en 1987, j'ai conclu et fait rapport que les états financiers ont été préparés en conformité avec les conventions comptables énoncées du gouvernement, appliquées de la même manière. J'ai conclu également que la conformité à ces conventions résulte en un sommaire des crédits disponibles et employés qui renseigne les lecteurs de façon fiable. J'ai donc signalé que l'état de l'emploi des crédits présente fidèlement l'information.

2.41 Néanmoins, j'ai conclu que la conformité à ces conventions comptables énoncées résulte en une présentation d'information sur la situation financière d'ensemble du gouvernement, des résultats de son exploitation et de ses besoins financiers, qui ne renseigne pas de manière fiable. En conséquence, j'ai signalé que les autres états financiers ne présentent pas fidèlement l'information pour les raisons qui ont été formulées dans les trois réserves.

Importance relative et degré de certitude de la vérification

2.42 Lorsque je planifie ma vérification des états financiers du gouvernement, il y a deux facteurs principaux qui établissent la nature et l'étendue du travail requis. Le premier facteur consiste en un montant en dollar qu'on appelle «importance relative». Ceci représente un seuil : si la somme des erreurs se situe en decà de ce seuil, les états financiers présentent fidèlement l'information; si elles dépassent ce seuil et ne sont pas corrigées, je les souligne dans les réserves de mon opinion. Le deuxième facteur consiste en un montant en pourcentage qu'on appelle «certitude de la vérification». Ceci représente jusqu'à quel point je veux avoir la certitude que ma vérification révélera un total d'erreurs qui sont égales à l'importance relative ou qui vont au-delà du seuil.

2.43 Lorsque j'ai terminé ma vérification, je détermine si l'effet d'erreurs non corrigées dans les états financiers confondrait les utilisateurs des états. Si l'effet est de nature à confondre, j'inclus une réserve dans mon opinion de vérification.

2.44 En effectuant ma vérification, je ne peux pas être certain à 100 p. 100 qu'elle révélera toutes les erreurs que renferment les états financiers lesquelles erreurs, prises séparément ou globalement, pourraient être relativement importantes. La taille et la complexité du gouvernement, aussi bien que des considérations de coûts, font en sorte qu'il n'est pas pratique pour moi de vérifier les quelque un trillion et demi de dollars en opérations particulières entreprises au cours de l'exercice ou même la plupart de celles-ci.

2.45 Ce que je peux faire, c'est de vérifier des échantillons d'opérations et de soldes des comptes, d'établir si des contrôles financiers importants sont exercés à l'intérieur du gouvernement et si on peut s'y fier pour produire des données exactes et complètes, d'effectuer d'autres procédés telle la confirmation auprès de tiers des soldes de fin d'exercice et d'effectuer des examens analytiques dans le but de repérer des anomalies qui ont trait aux données déclarées.

2.46 En dernière analyse, cela veut dire exercer un jugement professionnel en ce qui concerne les travaux de vérification nécessaires pour que les lecteurs soient raisonnablement assurés de pouvoir se fier aux résultats déclarés et qu'ils ne soient pas induits en erreur.

Vérification de la conformité aux autorisations parlementaires

2.47 Cela fait partie de ma vérification des états financiers du gouvernement d'examiner et de vérifier la conformité aux autorisations parlementaires de dépenser, d'emprunter et de prélever des recettes. Cela se fait au même niveau d'importance relative et

de certitude de vérification que celui qui a été établi pour ma vérification de la situation financière d'ensemble du gouvernement, des résultats de son exploitation et de ses besoins financiers. Toutefois, ce niveau d'importance relative est de beaucoup plus élevé que plusieurs des autorisations sujettes à une vérification.

2.48 Par exemple, c'est le Parlement qui accorde le pouvoir de dépenser par le biais de lois de crédits, communément appelées crédits. Il y en a eu quelque 460 au cours du présent exercice. Plusieurs ministères ont la responsabilité d'un bon nombre de crédits, lesquels varient énormément en importance et en complexité. La gamme d'importance des crédits va de sept mille à onze milliards de dollars. Il ne serait pas pratique pour moi de vérifier chacun des crédits à un niveau d'importance relative en rapport avec leur montant.

2.49 J'ai donc pris la décision d'effectuer des vérifications détaillées de chacune des autorisations sur une base cyclique plutôt qu'annuelle. Les résultats de ces travaux se retrouvent dans les divers autres chapitres de mon Rapport annuel au Parlement.

Données de base sur les réserves qui nuancent mon opinion pour 1988

2.50 Les trois sections qui suivent renferment des données de base concernant les trois réserves que comporte mon opinion de vérification au sujet des états financiers du gouvernement pour 1988.

Réserve n° 1 : Défaut d'établir une provision pour les emprunts de sociétés d'État

Cette première réserve concerne la Commission canadienne du blé, une société d'État mandataire non comprise dans les états financiers du gouvernement. Comme ce dernier a garanti les emprunts de la Commission, il en portera la responsabilité si la Commission est incapable de payer. À mon avis, la valeur des éléments d'actif de la Commission n'est pas suffisante pour lui permettre de rembourser ses dettes. J'estime qu'une provision d'au moins 1,3 milliard de dollars devrait être établie dans les états du gouvernement.

2.51 La Commission canadienne du blé (CCB) achète du grain auprès d'agriculteurs canadiens, puis le vend sur le marché mondial. En vertu de la Loi sur la CCB, les bénéfices qu'elle tire de ces opérations sont répartis entre les agriculteurs, et toute perte est absorbée par le gouvernement. Les modalités de vente précisent qu'il s'agit de ventes contre remboursement. Toutefois, des ventes à crédit sont également effectuées, mais seulement avec le consentement du gouvernement, et selon les directives qu'il a établies. La Commission finance ses comptes débiteurs qui proviennent des ventes à crédit en empruntant auprès d'institutions financières canadiennes. Les emprunts de la CCB sont entièrement garantis par le gouvernement. Puisque la Commission n'a pas d'autres éléments d'actif importants, le remboursement de ses emprunts dépend entièrement de l'encaissement de paiement pour ses ventes à crédit.

2.52 Selon la description faite à la note 12 afférente aux états financiers du gouvernement, la CCB a emprunté 3,8 milliards de dollars pour financer principalement ces comptes débiteurs. Le 31 mars 1988, la CCB avait des comptes débiteurs d'une valeur de 3,2 milliards de dollars environ, provenant de pays qui éprouvent des difficultés à rembourser leurs dettes. Ce chiffre comprend environ 1,3 milliard de dollars en intérêt que la Commission a imputé à ces pays. Environ la moitié de cet intérêt couru a été convertie en nouveaux prêts de la part de la CCB, sur une directive du gouvernement. Cela s'est fait dans le cadre de rééchelonnements de dette, afin d'alléger le fardeau financier des pays qui éprouvent des difficultés à rembourser. Ces difficultés persistent et, dans certains cas, on prévoit d'autres rééchelonnements de dette.

2.53 À mon avis, une saine pratique comptable exige que la valeur des comptes débiteurs soit réduite lorsque, dans les circonstances, le recouvrement est incertain. Je crois que la valeur comptabilisée des éléments d'actif de la CCB a été diminuée, ce qui fait que le gouvernement court un risque pour ce qui est d'une certaine portion des emprunts de la Commission.

2.54 On n'a pas établi, dans les états financiers de la CCB, une provision pour réduire la valeur des sommes que doivent les pays qui éprouvent des difficultés de remboursement et les revenus d'intérêt sur ces sommes continuent d'être établis dans les comptes. Cela se fait même alors qu'on ne perçoit pas de paiements. Les états financiers de la Commission donnent comme raison pour ne pas établir la provision pour évaluation le fait que la CCB ne court pas de risque dans le cas de ses comptes débiteurs qui ne seraient pas recouvrables puisque les emprunts qui ont servi à les financer sont garantis par le gouvernement. Cependant, quel risque le gouvernement court-il à titre de garant? Tout dépend sûrement de la valeur de l'actif disponible de la Commission pour assurer le remboursement des emprunts que le gouvernement a garantis.

2.55 Conformément à la convention comptable énoncée à la note 1(vii) afférente aux états financiers du gouvernement, la valeur des sommes à recevoir des états souverains n'est pas réduite, à moins qu'un État ait refusé de façon officielle d'honorer ses dettes. Néanmoins, pourquoi un pays refuserait-il officiellement d'honorer ses dettes lorsqu'il peut obtenir une entente en vertu de laquelle on rééchelonne les remboursements sur une période prolongée, et que cela comprend un sursis de plusieurs années? Bien plus, le rééchelonnement des dettes ne crée pas nécessairement des éléments d'actif qui ont de la valeur, comme l'indiquait le rapport Estey sur l'effondrement de la Banque commerciale canadienne et de la Norbanque.

2.56 Le gouvernement a utilisé cette convention comptable pour établir si les éléments d'actif des sociétés d'État mandataires ont une valeur qui suffit pour rembourser les emprunts de ces sociétés. Lorsque les emprunts dépassent la capacité de remboursement d'une société, un passif est comptabilisé par le gouvernement, selon la convention comptable à la note 1(i). Cette convention a pour but de comptabiliser les emprunts que le gouvernement devra vraisemblablement rembourser. Cependant, l'application de cette convention comptable ne permet pas que le risque lié aux emprunts de la CCB soit comptabilisé, vu que les pays qui doivent de l'argent à la Commission n'ont pas refusé de façon officielle d'honorer leurs dettes.

2.57 Je crois que le gouvernement devrait inscrire une provision pour une certaine portion des emprunts de la CCB. La provision comptabiliserait le risque que court le gouvernement si des pays qui éprouvent des difficultés à rembourser leurs dettes, ne remboursent pas la CCB. Il y a plusieurs méthodes qui pourraient être étudiées lorsque l'on détermine une provision pour des sommes que doivent des États souverains. La plupart de ces méthodes ont été élaborées pour attribuer une valeur aux dettes que les États souverains ont envers les banques commerciales.

2.58 Par exemple, les organismes de réglementation de plusieurs gouvernements nationaux ont élaboré des lignes directrices pour utilisation par les banques commerciales. Au Canada, les règlements du Surintendant tiennent compte du risque de non-paiement en exigeant qu'une provision pour l'évaluation soit établie, qui se situe entre 35 et 45 p. 100 des prêts débiteurs de la part des pays qui éprouvent des difficultés de remboursement. On ne comptabiliserait plus l'intérêt couru lorsqu'il s'agit de pays qui ont des arrérages importants.

2.59 Une autre méthode d'évaluer les prêts des banques commerciales à des États souverains consisterait à établir une référence aux prix dans ce qu'il est convenu d'appeler le marché secondaire pour les dettes des pays étrangers envers les banques commerciales. Les banques commerciales achètent et vendent sur ce marché de façon à réarranger leurs portefeuilles de débiteurs des États souverains. Le marché secondaire est relativement petit comparé à d'autres marchés financiers et il ne négocie pas les dettes d'un État souverain à un autre. Toutefois, il attribue une valeur au risque associé aux sommes que doivent aux banques commerciales les pays qui éprouvent des difficultés de remboursement.

2.60 Une troisième méthode d'attribution d'une valeur au risque associé aux sommes que doivent les États souverains consisterait à comptabiliser une provision pour l'intérêt couru et impayé, à la fin de l'exercice, qu'il soit rééchelonné ou non. Une saine pratique comptable requiert que les revenus d'intérêt ne soient pas courus lorsque le remboursement final des comptes débiteurs n'est pas raisonnablement sûr.

2.61 Comme on l'explique à la note 12 afférente aux états financiers, le gouvernement croit que les retards à rembourser les comptes débiteurs d'États souverains ne sont pas *nécessairement* un signe d'une perte future qui exigerait une provision pour l'évaluation (italique pour mettre de l'accent). La chose pourrait être possible, mais il faut analyser les circonstances particulières de chaque pays. Il existe peut-être des situations où les retards dans le remboursement démontrent vraiment des pertes futures. Le gouvernement ne fait pas nécessairement l'objet d'un traitement de faveur.

2.62 Je crois que l'on devrait établir, dans les états financiers du gouvernement, une provision appropriée pour les emprunts de la Commission canadienne du blé. Notre analyse indique que la provision pourrait aller de 1,3 milliard de dollars à 1,7 milliard. À mon avis, le gouvernement devrait inscrire une provision d'au moins 1,3 milliard de dollars, soit le montant en intérêt couru et impayé. Si cela était fait, les chiffres déclarés du passif et le déficit accumulé augmenteraient d'au moins 1,3 milliard de dollars (1,1 milliard en 1987).

2.63 Lorsque je dis cela, je ne veux pas laisser entendre que la CCB devrait radier ses comptes à recevoir des pays débiteurs. De saines pratiques de recouvrement doivent prévaloir, s'il s'agit de protéger les biens publics. Néanmoins, il est évident que le gouvernement court un risque d'au moins 1,3 milliard de dollars sur les emprunts de la Commission qu'il a garantis, et que les états financiers sommaires devraient refléter cette réalité.

2.64 J'encourage donc le gouvernement à réviser sa position sur cette question, puis à établir dès que possible une provision appropriée pour les emprunts de la Commission canadienne du blé.

Réserve n° 2 : Défaut de consolider les états financiers des sociétés d'État

> **À mon avis, les états financiers du gouvernement sont incomplets. Ils comprennent les activités gouvernementales des ministères, mais non celles des sociétés d'État. L'administration fédérale est plus grande, et ses activités plus complexes que ne l'indiquent les états financiers.**

2.65 Comme l'indique la note 1(i), l'actif, le passif, les recettes et les dépenses déclarés dans les états financiers distincts des sociétés d'État sont exclus des états financiers du gouvernement du Canada. Par conséquent, je crois que les états financiers du gouvernement ne présentent pas un sommaire complet de la nature et de l'étendue des activités financières et des ressources pour lesquelles le gouvernement est responsable. Au 31 mars 1988, l'investissement net dans les sociétés d'État dont les états financiers ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement s'élevait à 20,4 milliards de dollars, soit environ 50 p. 100 du total de l'actif financier du gouvernement.

2.66 Le fait d'exclure des états financiers du gouvernement les activités des sociétés d'État peut avoir une grande incidence sur sa situation financière et sur les résultats d'exploitation déclarés. Citons, à titre d'exemple, la Société d'assurance-dépôts du Canada, dont les activités financières sont résumées à la note 17. Au 31 mars 1988, les états financiers non vérifiés de cette société montraient un déficit accumulé de 1 136 millions de dollars. Si les états financiers de cette société avaient été consolidés avec ceux du gouvernement, le déficit accumulé aurait augmenté de 1 136 millions de dollars (1 269 millions en 1987), et le déficit de l'exercice aurait augmenté de 133 millions de dollars (10 millions en 1987).

2.67 Le gouvernement étudie dans quelle mesure et de quelle façon les états financiers distincts des sociétés d'État devraient être consolidés avec ceux du gouvernement tout comme les présentations de rechange appropriées pour ceux qui ne le sont pas. Le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (CCVOSP) étudie également cette question. Comme mesure provisoire, le gouvernement a résumé les activités des sociétés d'État à la note 7.

2.68 La note 7 présente les données du gouvernement (telles qu'elles sont décrites couramment) sur une colonne, selon la méthode de comptabilité de caisse modifiée. Toutes les sociétés d'État sont regroupées sur une deuxième colonne, selon la méthode de comptabilité d'exercice, méthode vraiment différente que les sociétés utilisent pour faire rapport au public. Bien que cette méthode fournisse de l'information, elle ne fournit pas un portrait financier complet et entier du gouvernement. Cela exigerait l'addition des colonnes et l'élimination d'importantes opérations internes et de soldes de comptes. Cela n'a pas été fait parce que les méthodes comptables diffèrent.

2.69 J'espère que le CCVOSP recommandera une entité comptable qui, si elle est mise en oeuvre par le gouvernement, élargirait suffisamment les états financiers pour me permettre d'éliminer la présente réserve de mon opinion. Je ne peux établir l'effet qu'a, sur les états financiers du gouvernement, la non-consolidation des données financières des sociétés d'État tant que je ne disposerai pas de l'étude du gouvernement et des recommandations du CCVOSP pour les examiner.

2.70 **Une préoccupation connexe - Dépenses imputées aux recettes.** Ces dernières années, j'ai attiré l'attention sur le fait que le gouvernement déclarait des versements comme une réduction des recettes plutôt qu'une dépense au titre d'un programme. Cette pratique se poursuit. Par exemple, à la note 3, le gouvernement indique quel serait l'effet sur les recettes et dépenses déclarées si les versements faits en vertu du programme de crédit d'impôt pour enfants avaient été imputés aux dépenses du secteur des Affaires sociales, tout comme je crois qu'ils devraient l'être. Je n'ai pas inclus cette question dans mes réserves parce qu'elle n'a aucune incidence sur le déficit déclaré pour l'exercice.

Réserve n° 3 : Passif non comptabilisé

Cette réserve concerne les pensions de retraite non comptabilisées. Les prestations de base sont dûment comptabilisées dans les états financiers du gouvernement, mais les prestations indexées ne le sont pas. À mon avis, une somme supplémentaire d'environ 4,2 milliards de dollars devrait être incluse dans les états financiers du gouvernement.

2.71 Le gouvernement a défini le passif comme étant des dettes envers des tiers qui découlent de faits et opérations comptabilisés à la date de clôture (31 mars). Toutefois, en vertu de la convention comptable énoncée à la note 1(v) et, ainsi qu'on le décrit à la note 11, les obligations financières liées aux dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés (y compris ceux de la fonction publique, des Forces armées canadiennes, de la Gendarmerie royale du Canada, des députés et des juges) n'ont pas été entièrement comptabilisées. Je pense qu'elles devraient l'être. Si la pleine valeur du passif actuariel pour toutes ces obligations financières avait fait l'objet d'une provision dans les comptes, le passif et le déficit accumulé déclarés auraient augmenté d'environ 4,2 milliards de dollars (3,5 milliards en 1987). L'augmentation du déficit annuel sera fonction de la méthode qu'adoptera le gouvernement pour comptabiliser cette opération. La méthode n'a pas encore été établie.

2.72 La note 11 fournit de l'information précieuse, mais tant que le gouvernement n'aura pas rajusté les états financiers afin de présenter le passif supplémentaire pour l'indexation des pensions, c'est sur le lecteur que repose le fardeau de le faire. J'estime qu'il s'agit là d'une situation non souhaitable et injuste. Un lecteur qui n'est pas familier avec les états financiers peut tirer des conclusions différentes du lecteur qui possède plus de connaissances dans ce domaine.

2.73 Des hauts fonctionnaires du gouvernement m'ont avisé qu'ils inscriront un passif approprié pour l'indexation lorsque la législation révisée sur les pensions des employés, prendra force de loi. À la date de signature de mon opinion sur les états financiers du gouvernement, cette législation révisée se trouvait toujours devant la Chambre des communes. Le CCVOSP étudie également la manière de comptabiliser et de déclarer ces pensions par les paliers supérieurs de gouvernement au Canada. Lorsqu'un passif approprié aura été comptabilisé par le gouvernement, je pourrai retirer la présente réserve de mon opinion.

NOTES DE VÉRIFICATION

NOTES DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	3.1
Observations concernant les sociétés d'État	3.4
L'Énergie atomique du Canada, Limitée Dérogation aux principes comptables généralement reconnus	3.5
L'Office canadien du poisson salé - Activités qui outrepassent les pouvoirs que la Loi octroie à l'Office	3.9
Observations sur les opérations des ministères	
Le ministère de l'Agriculture - Défaut de l'Office des produits agricoles de déposer des encaissements au Trésor (Fonds du revenu consolidé)	3.15
Le ministère de l'Agriculture - Contrôles et registres financiers insatisfaisants au sein de l'Office de stabilisation des produits agricoles	3.18
Le ministère de l'Environnement et le ministère des Travaux publics - Terrain loué qui n'est toujours pas utilisé : une situation qui demeure non résolue après 14 ans	3.24
Le ministère des Finances - Subvention non déclarée versée à l'Administration du pont du port de Saint-Jean	3.30
Le ministère des Pêches et des Océans - Ententes de développement économique et régional	3.36
- Deniers publics non déposés au Trésor et non-respect des autorisations de programmes	3.37
- Une décision du Conseil du Trésor contournée	3.42
- Manque de souci d'économie	3.46
Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Défaut de percevoir une somme due au gouvernement fédéral	3.52
Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Versement prématuré	3.59
Le ministère des Transports - Manque de contrôle sur les versements faits à VIA Rail Canada Inc.	3.65

3

NOTES DE VÉRIFICATION

Introduction

3.1 Le présent chapitre traite de questions d'importance qu'il convient, à notre avis, de signaler à la Chambre des communes. Bien qu'il n'en soit fait état nulle part ailleurs dans le Rapport, nous les avons relevées au cours de nos vérifications des comptes du Canada, des sociétés d'État et d'autres entités.

3.2 Le paragraphe 7(2) de la Loi sur le vérificateur général exige que le vérificateur général porte à l'attention du Parlement tous les cas importants où il a constaté que :

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis, au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent être mises en oeuvre convenablement et raisonnablement.

3.3 Chacune des questions d'importance signalées dans le présent chapitre a été examinée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et, par conséquent, nos examens ont comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les questions signalées ne devraient pas servir à tirer des conclusions au sujet de questions qui n'ont pas été abordées. Les cas que nous avons observés sont décrits dans le présent chapitre, sous le nom du ministère ou de la société d'État appropriés.

Observations concernant les sociétés d'État

3.4 Le vérificateur général est le vérificateur attitré de 39 sociétés d'État, en vertu de la Loi sur l'administration financière ou de lois individuelles visant des sociétés particulières. On trouvera ci-après le détail des restrictions ou autres questions importantes que renferment

les rapports remis à ces sociétés au cours de l'exercice. La plupart de ces questions sont déjà du domaine public, mais nous en parlons ici pour en souligner l'importance et les porter à l'attention du Parlement.

L'Énergie atomique du Canada, Limitée - Dérogation aux principes comptables généralement reconnus

L'Énergie atomique du Canada, Limitée a inscrit à son bilan, au 31 mars 1988, un élément d'actif à court terme de 16,4 millions de dollars qui a trait au programme du réacteur CANDU 300. La Société a, de ce fait, reporté des frais d'avant-projet engagés au cours de l'exercice, les dirigeants anticipant le financement de ces frais par le gouvernement. Le recouvrement de ces frais auprès du gouvernement n'était pas chose assurée puisqu'il n'y avait pas encore eu approbation des crédits parlementaires qui permettraient de rembourser les 16,4 millions de dollars de frais déjà engagés. Dans ces circonstances, en vertu des principes comptables généralement reconnus, il faudrait porter ces frais aux dépenses. Si l'on avait ainsi comptabilisé ces frais, le bénéfice net de l'exercice ainsi que les bénéfices non répartis à la fin de l'exercice auraient été réduits de 16,4 millions de dollars, ce qui aurait donné une perte nette de 6 millions de dollars pour l'exercice.

3.5 Au cours de l'exercice 1987-1988, la société a consacré 16,4 millions de dollars, au cours de la première année d'un programme quadriennal d'un coût estimatif total actuel de 109 millions de dollars, à des travaux préalables d'ingénierie liés à un réacteur CANDU 300. À la fin de l'exercice, le Cabinet avait autorisé le versement, par le fédéral, de 28 millions de dollars (d'un montant initial de 45 millions à consacrer au programme avant le 31 mars 1989), la Société devant verser les autres 17 millions sous forme de contribution en numéraire. L'on n'a pas donné suite à la demande (faite par la Société) que le gouvernement finance le reste du programme. En attendant que la Société reçoive les fonds approuvés en 1988-1989, que le gouvernement donne des éclaircissements sur la manière dont serait versée la contribution en numéraire de la Société et qu'il formule un commentaire en rapport avec la demande d'autres fonds, l'Énergie atomique du Canada, Limitée a inscrit au bilan, comme élément d'actif à court terme, les coûts de 16,4 millions de dollars engagés au 31 mars 1988.

3.6 La décision du Cabinet démontrait que le fédéral avait l'intention de verser des fonds, mais le financement réel ne devait pas se faire avant que l'on ait approuvé un Budget supplémentaire des dépenses. En outre, la décision du Cabinet n'indiquait pas que les 28 millions de dollars versés par le fédéral devaient être portés en diminution des coûts engagés au 31 mars 1988, et elle n'indiquait pas non plus le moment où la Société doit verser sa contribution en numéraire.

3.7 Le gouvernement ne s'étant pas engagé formellement à financer les coûts engagés au 31 mars 1988, il ne convient pas, selon nous, de reconnaître qu'il a versé sa partie des fonds à cette date. À notre avis, il aurait fallu que ces coûts de 16,4 millions de dollars soient passés en charges au moment où ils ont été engagés. Si cela avait été fait, l'Énergie atomique du Canada, Limitée aurait inscrit une perte nette de 6 millions de dollars au lieu de déclarer un bénéfice de 10,4 millions de dollars.

3.8 À la suite de discussions avec des représentants du gouvernement, qui se sont déroulées après notre rapport de vérification, la Société a fait savoir qu'elle chercherait à obtenir les approbations nécessaires pour le financement, en 1988-1989, des 16,4 millions de dollars par le biais d'un crédit budgétaire.

L'Office canadien du poisson salé - Activités qui outrepassent les pouvoirs que la Loi octroie à l'Office

Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1988, l'Office canadien du poisson salé a autorisé des garanties d'emprunt au nom des producteurs de poisson ainsi que des prêts directs aux producteurs de poisson afin d'aider à financer la construction, l'achat et la remise en état des bateaux de pêche. L'Office a continué également à participer à la vente de produits de poisson congelés et à fournir des avances de fonds aux producteurs de poisson congelé. À notre avis, ces activités ne s'inscrivent pas dans le cadre des pouvoirs de l'Office, en vertu de la Loi sur le poisson salé.

3.9 L'Office canadien du poisson salé a été établi en 1970, en vertu de la Loi sur le poisson salé, pour améliorer les gains des producteurs primaires de morue préparée. La loi précitée restreint les activités de l'Office au commerce et à la mise en marché de la morue préparée (morue salée) et des sous-produits dans la province de Terre-Neuve et sur la basse Côte nord du Québec.

3.10 La Loi autorise l'Office à consentir des prêts pour les fonds de roulement au cours de la saison de pêche, mais ne lui donne pas le pouvoir de consentir des prêts ou des garanties d'emprunt à des fins de capital, sans respecter les exigences de la Loi sur l'administration financière (LAF). La LAF autorise les sociétés d'État à consentir des prêts ou des garanties d'emprunt lorsqu'ils ont obtenu une autorisation précise pour ce faire.

3.11 Au cours de l'exercice 1987-1988, l'Office a conclu des ententes et des arrangements avec des producteurs de poisson afin de financer la construction, l'acquisition et la réparation de bateaux de pêche, afin de s'assurer une source d'approvisionnement en morue de taille plus grande. Le financement s'est fait à l'aide de garanties d'emprunt se chiffrant à 3,7 millions de dollars et des prêts directs de l'ordre de 1,4 million de dollars. De plus, l'Office a contracté des engagements qui, au 31 mars 1988, lui faisaient garantir des prêts totalisant un autre 1,2 million de dollars et consentir d'autres avances supplémentaires qui se chiffraient à 500 000 dollars. L'Office n'a pas obtenu l'autorisation, en vertu de la LAF, avant de conclure des ententes et des arrangements.

3.12 Le rapport sur les états financiers de l'Office est assorti d'une réserve depuis l'exercice clos le 31 mars 1983 en raison d'activités relatives à la vente de produits de poisson congelés. Depuis l'exercice 1982-1983, ces activités ont varié de 29 p. 100 à 48 p. 100 du chiffre de ventes totales. Les ventes de produits de poisson congelés, en 1987-1988, se sont chiffrées à 32,4 millions de dollars, soit 38 p. 100 du total des ventes déclarées.

3.13 L'Office s'occupe de la commercialisation des produits de poisson congelés en vertu de contrats passés avec un certain nombre de compagnies de production. En vertu de ces contrats, l'Office peut fournir aux producteurs des avances immédiates de fonds pouvant équivaloir jusqu'à 75 p. 100 de la valeur commerciale des produits du poisson, le solde à verser étant calculé en fonction du prix de vente final et des charges qui s'y rattachent. Comme nous le répétons depuis 1982-1983, en raison du fait que la Loi sur le poisson salé octroie à l'Office des droits qui portent uniquement sur la morue préparée, les ventes des produits de poisson congelés ainsi que l'octroi d'avances aux producteurs de poisson congelé ne comptent pas parmi les activités que l'Office serait autorisé à effectuer, en vertu de la Loi sur le poisson salé.

3.14 Le rapport du vérificateur qui porte sur l'exercice clos le 31 mars 1988 est donc assorti d'une réserve en raison d'activités effectuées sans autorisation, notamment, l'octroi de prêts directs et de garanties d'emprunt à des fins de capital et la participation à des activités relatives au poisson congelé.

Observations sur les opérations des ministères

Le ministère de l'Agriculture - Défaut de l'Office des produits agricoles de déposer des encaissements au Trésor (Fonds du revenu consolidé)

Dans notre Rapport de 1987 présenté au Parlement, nous avons signalé que l'Office des produits agricoles avait utilisé, en vertu de son Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986, un million de dollars provenant de la vente de produits du raisin pour régler des dépenses de l'Office au lieu de verser ces fonds au Trésor (Fonds du revenu consolidé), comme l'exige la Loi. Au cours de l'exercice clos le 31 mars 1988, un autre deux millions de dollars en recettes, à même le programme, ont été utilisés dans le même but et cette pratique se poursuit.

3.15 L'Office achète et vend divers produits agricoles afin d'en stabiliser les prix. L'argent nécessaire pour acheter ces produits et pour compenser les pertes subies lors de leur vente provient en partie de crédits votés par le Parlement.

3.16 Dans notre Rapport de 1987 adressé au Parlement, nous signalions que l'Office, dans le cadre du Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986, a pris des dispositions administratives contraires aux exigences de l'article 5 de la Loi sur l'Office des produits agricoles. Un compte en banque, distinct de ceux du Trésor, a été ouvert. La gestion fiduciaire de ce compte a été confiée à un courtier et tous les fonds publics utilisés dans le cadre du Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986 ont été déposés dans ce compte et en ont été prélevés. C'est ainsi que deux millions de dollars provenant de la vente en 1987-1988 de produits du raisin, comme le million de dollars perçu en 1986-1987, n'ont pas été déposés dans le Trésor et les dépenses du programme n'ont pas toutes été payées à l'aide de fonds votés par le Parlement, comme l'exige la Loi créant cet office. Ce dernier n'est pas autorisé, et il l'admet, à utiliser ces recettes pour payer les dépenses du programme. Afin de ne pas avoir à faire autoriser par le Conseil du Trésor les dépenses supplémentaires engendrées par le programme, l'Office l'a financé à même les fonds publics dont le montant cumulatif se chiffre à trois millions de dollars.

3.17 En outre, l'Office avait, au 31 mars 1988, subi des pertes qui dépassaient de 121 000 dollars le montant autorisé par le gouverneur en conseil, en rapport avec le Programme du surplus de raisin de l'Ontario en 1986. La même situation s'est présentée dans le cas du Programme du surplus de raisin de l'Ontario, en 1984. En effet, l'Office, sans autorisation préalable, a subi des pertes qui dépassaient de 2,8 millions de dollars le montant maximal autorisé au départ par le gouverneur en conseil. Ces pertes supplémentaires liées au Programme de 1984 n'ont été approuvées que le 20 août 1987.

Le ministère de l'Agriculture - Contrôles et registres financiers insatisfaisants au sein de l'Office de stabilisation des produits agricoles

Il n'y avait pas de contrôles financiers essentiels en 1987-1988 et l'on conservait des documents à l'appui insuffisants au moment où des paiements de l'ordre de 186,8 millions de dollars ont été versés à des producteurs. On s'est penché sur ces carences.

3.18 L'Office de stabilisation des prix agricoles a pour objectif de stabiliser les profits que réalisent les producteurs afin, d'une part, d'aider l'industrie agricole à réaliser des profits équitables compte tenu de ses investissements en termes de travail et de capital et, d'autre part, de maintenir un rapport convenable entre les prix payés aux agriculteurs et le coût des biens et services qu'ils achètent. À cet égard, l'Office verse directement aux producteurs de certains produits agricoles des paiements d'appoint (qui sont généralement calculés en fonction des quantités mises en marché). Durant l'exercice terminé le 31 mars 1988, l'Office a versé des paiements d'appoint de l'ordre de 186,8 millions de dollars.

3.19 Durant ce même exercice, l'Office a connu un taux élevé de roulement de personnel et il a modifié, sans une planification suffisante, bon nombre des systèmes utilisés pour calculer et préparer les paiements d'appoint. Ces modifications ont consisté notamment en l'automatisation de certaines opérations, qui avaient été effectuées à la main antérieurement, ainsi qu'en l'élimination des déclarations individuelles des producteurs, pour les remplacer par des sommaires de marché préparés par les associations provinciales de producteurs. Or, au moment où ces paiements ont été effectués, l'Office a omis d'exercer certains contrôles financiers essentiels et de tenir des documents suffisants pour étayer les paiements. Ainsi, par exemple :

- dans certains cas, l'Office n'avait pas reçu l'attestation des données sur le marché, préparée par les diverses associations provinciales de producteurs et qui sert souvent de base au calcul de ces paiements ou, quand il l'a reçue, il l'avait égarée;

- l'Office n'a pas exercé de contrôles appropriés sur l'entrée des données et sur les modifications concernant les marchés, déclarés par les associations de producteurs ou sur les autres rajustements qui affectaient les paiements aux producteurs. De fait, l'Office a mis quatre mois à recréer la documentation qui sert à étayer certains de ses paiements d'appoint de 1987-1988;

- bon nombre des registres détaillés de l'Office sont informatisés; cependant, l'Office exerçait très peu de contrôles en ce qui a trait à l'entrée des données ou à l'accès à celles-ci;

- durant la majeure partie de l'exercice, l'Office s'est avéré incapable de produire en temps opportun une liste de ses comptes débiteurs; nous avons évalué à quelque 1,6 million de dollars la somme éventuellement recouvrable par rapport aux paiements effectués en 1986 et 1987, en raison du fait que les producteurs ne se sont toujours pas conformés aux conditions imposées en ce qui concerne les paiements.

3.20 Nous avons également constaté que les agents des finances affectés à l'Office par le ministère de l'Agriculture, et qui étaient tenus d'exercer un contrôle financier sur les déboursés de l'Office, ont attesté des paiements d'appoint en se fondant sur une documentation insuffisamment étayée et sans passer par une procédure appropriée pour vérifier l'exactitude des paiements. Il s'agit là d'une façon de procéder qui est contraire aux exigences de l'article 26 de la Loi sur l'administration financière.

3.21 De plus, les calculs des taux des paiements d'appoint pour deux produits n'ont pas été vérifiés et approuvés. On a établi depuis que ces taux étaient erronés. La première erreur a donné lieu à la sous-estimation des paiements d'appoint, pour un produit, d'un montant total d'environ 580 000 $. Une deuxième erreur, commise lors du calcul du prix de soutien pour un autre produit, a éliminé des paiements d'appoint qui auraient dû s'élever à quelque 48 000 $ alors que les producteurs avaient un droit statutaire de recevoir ces paiements.

3.22 L'Office a reconnu ces carences, et il essaie actuellement d'y remédier. Ainsi, l'Office :

- a reçu une attestation appropriée de l'information fournie antérieurement par les associations de producteurs et utilisée pour le versement de paiements provisoires, et il exige maintenant d'avoir en main cette information avant même que les paiements ne soient effectués pour des programmes ultérieurs;

- a rétabli les documents à l'appui des paiements déjà effectués, et il a instauré des contrôles pour veiller à ce que cette documentation soit protégée et à ce que des registres soient tenus pour les programmes ultérieurs;

- a demandé ou obtenu une assurance indépendante quant à l'exactitude de l'information fournie antérieurement par des associations de producteurs et utilisée pour calculer les paiements en 1987-1988;

- a mis en place un processus d'examen et d'approbation pour le calcul des taux de paiements d'appoint.

3.23 Finalement, le ministère de l'Agriculture a pris des mesures pour s'assurer que les agents des finances affectés à l'Office exécutent les procédés de vérification appropriés avant de certifier des demandes de paiements d'appoint.

Le ministère de l'Environnement et le ministère des Travaux publics - Terrain loué qui n'est toujours pas utilisé : une situation qui demeure non résolue après 14 ans

En 1976, 1977, 1978 et 1984, nous avons signalé le fait que le ministère de l'Environnement (MDE) versait des loyers pour un terrain de 55 acres qui, à l'exception d'une petite parcelle sous-louée, demeurait un terrain vague. Le Comité des comptes publics recommandait en 1978 que l'on résilie le bail ou que l'on négocie une nouvelle utilisation du terrain. En 1988, la situation est sensiblement la même.

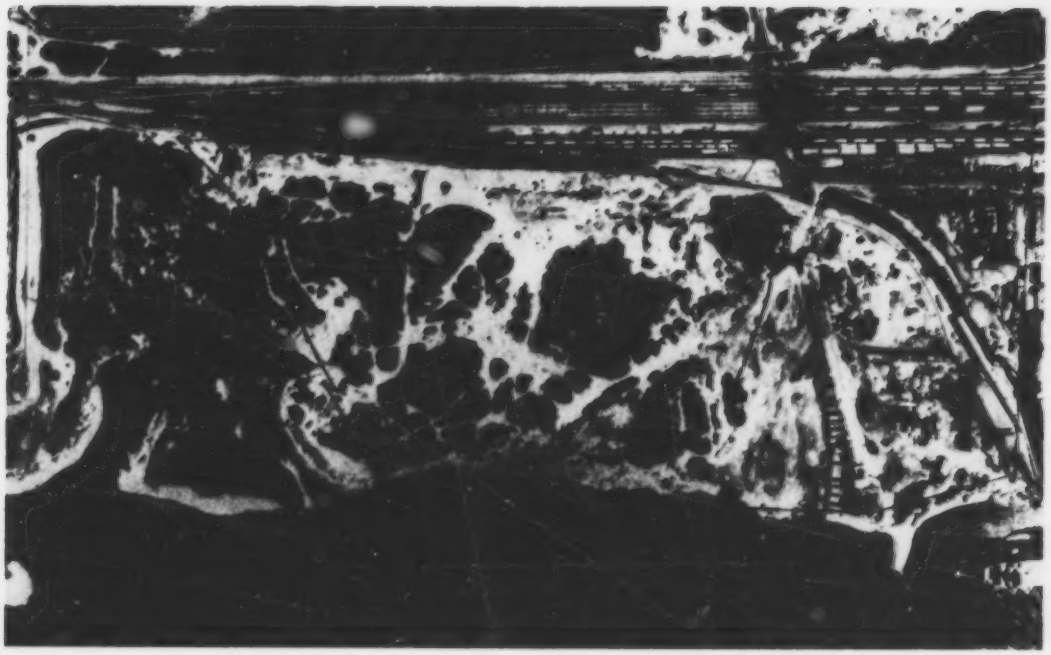
3.24 Le bail remonte à 1974. Cette année-là, le ministère de l'Environnement, après avoir acquis une propriété louée à bail au coût de 4 millions de dollars, a passé un contrat de location de terrain d'une durée de 71 ans avec la bande d'Indiens Squamish pour y construire un centre de l'Environnement du Pacifique dans la région de Vancouver. Ce projet a été annulé par la suite.

3.25 Au cours des 14 premières années du bail, le gouvernement a versé environ 12,7 millions de dollars (acquisition de la propriété louée à bail, location et taxes) pour le terrain. Le loyer est rajusté en fonction des évaluations de la valeur du terrain qui se font tous les cinq ans et est compensé en partie par l'amortissement du coût d'acquisition de la propriété louée à bail (achat du bail original), selon le tableau ci-dessous. Les valeurs et les loyers sont les suivants :

	1974	1979	1984
Valeur marchande, selon l'évaluation	7 108 637 $	8 315 000 $	14 782 086 $
Taux de rendement utilisé	8 %	8,5 %	9 %
Coût annuel brut du loyer	561 491	706 775	1 330 388
Moins : amortissement du coût d'acquisition de la propriété louée à bail	(320 089)	(320 089)	(320 089)
Coût annuel du loyer pour une période de cinq ans	241 402	386 686	1 010 299
Location annuelle qui provient de la sous-location à bail créditée au Trésor (Fonds du revenu consolidé)	-	-	215 208
Coût annuel net	241 402	386 686	795 091

3.26 Nous avons commenté, en 1977 et 1984, le manque de mesures prises pour régler cette affaire. Nous avons fait remarquer que, en 1978, le Comité des comptes publics avait recommandé que l'on résilie le bail ou que l'on négocie une nouvelle utilisation du terrain.

3.27 Le ministère de l'Environnement et le ministère des Travaux publics ont tenté de résoudre le problème. Bon nombre de plans et d'autres solutions ont été envisagés au cours



Ce terrain, situé au coeur de Vancouver, est quasi vacant depuis la signature du bail, il y a 14 ans. Pourtant, les loyers annuels se situent actuellement à 1,3 million de dollars.

des quelques dernières années. Il y a, cependant, une dizaine d'années que le Comité des comptes publics a formulé sa recommandation, et le gouvernement n'a encore pris aucune décision ferme sur la manière de régler l'affaire.

3.28 Le Bureau de gestion des biens immobiliers, qui a été mis sur pied en 1986, coordonne actuellement les efforts que font les ministères en cause en vue de dépêcher l'examen d'autres solutions et de trouver au plus tôt une solution à la question.

3.29 On est à préparer une présentation au Conseil du Trésor, dans laquelle sont exposées les solutions de rechange, pour qu'elles soient soumises à l'étude des ministères participants.

Le ministère des Finances - Subvention non déclarée versée à l'Administration du pont du port de Saint-Jean

Une subvention non déclarée est présentement versée à l'Administration du pont du port de Saint-Jean (ci-après nommé l'Administration) par suite de la mise en vigueur d'une entente conclue en 1966. Sont parties à cette entente le gouvernement fédéral, le Nouveau-Brunswick, la ville de Saint-Jean et l'Administration. La subvention prend en fait la forme d'une dette à payer au gouvernement fédéral, qui se chiffre présentement à 30 millions de dollars. Les

déclarations du gouvernement à l'époque où a été signée l'entente laissaient prévoir que cette dette serait remboursée au gouvernement fédéral, alors qu'elle ne fait que croître chaque année.

3.30 Une entente portant sur la construction du pont et sur le financement de l'Administration a été signée au mois de juillet 1966 par les quatre intervenants. En vertu de cette entente, le gouvernement fédéral finançait la construction du pont (au coût d'environ 18 millions de dollars) à l'aide de prêts consentis et d'obligations émises par l'Office de développement municipal et des prêts aux municipalités et par le Conseil des Ports nationaux (rebaptisé depuis «Société canadienne des ports»). Cette entente exige de l'Administration qu'elle perçoive des droits de péage pour la traversée du pont et précise que les modifications aux droits de péage devront être approuvées par le gouvernement fédéral et par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Elle demande également au gouvernement fédéral qu'il fournisse, par l'intermédiaire du ministre des Finances, des avances à l'Administration afin de combler l'écart annuel entre, d'une part, le montant des droits perçus et, d'autre part, les coûts d'exploitation augmentés du coût du service de la dette. L'entente deviendra caduque une fois que l'Administration aura remboursé la totalité de sa dette ou, au plus tard, en l'année 2021.

3.31 À l'époque où a été signée l'entente, deux communiqués de presse émis par le Bureau du Premier ministre du Canada faisaient mention de dispositions de financement et de recouvrement de dettes par le biais de droits de péage perçus. Le premier communiqué, émis en février 1965, affirmait que des droits de péage seraient perçus pour la traversée du nouveau pont, droits qui permettraient éventuellement l'autofinancement du pont. En 1966, alors qu'il cherchait à obtenir, pour le gouvernement fédéral, l'autorisation du Parlement de verser des avances, le ministre des Finances a indiqué à la Chambre des communes que : «les avances seront remboursées au cours des années subséquentes lorsque les revenus du péage seront suffisants à cette fin».

3.32 Toutefois, il n'y a pas eu de hausses des droits de péage depuis le début de leur perception, il y a vingt ans, et l'Administration subit chaque année un déficit. Qui plus est, l'entente n'exige aucun examen d'étapes de la suffisance des recettes perçues. Chaque fois que le Canada a demandé une augmentation des droits de péage, la dernière fois en 1982, le Nouveau-Brunswick s'y est opposé. Le gouvernement fédéral a donc, contrairement à l'intention originelle qui était de voir à ce que les droits de péage puissent rendre l'exploitation autosuffisante, continué de couvrir les déficits de l'Administration.

3.33 Au 31 mars 1988, la dette totale à l'égard du gouvernement fédéral se chiffrait à 30 millions de dollars (ce qui comprend le solde des prêts consentis pour la construction du pont, soit 16 millions de dollars, et les avances octroyées pour couvrir les déficits qui se chiffrent à 14 millions). L'entente conclue stipule en outre que l'Administration aura à payer l'intérêt sur la plupart des avances uniquement si l'Administration dispose de fonds excédentaires. Le Canada n'a donc reçu, au cours de toutes ces années, aucun intérêt sur ces montants. Cela représente, aujourd'hui, des revenus de 12 millions de dollars auxquels on a renoncé.

Les droits de péage n'ont pas augmenté depuis 20 ans (voir le paragraphe 3.32).

3.34 Le ministère des Finances estime que le montant dû au gouvernement central, si aucune mesure n'est prise, sera d'environ 85 millions de dollars en l'an 2021, alors que l'entente viendra à échéance. Également, des intérêts créditeurs de plus de 100 millions de dollars à percevoir sur les avances auront été perdus.

3.35 À notre avis, cet arrangement financier constitue en fait une subvention constante et sans cesse croissante plutôt qu'une obligation de remettre au gouvernement fédéral, comme cela était prévu à l'origine, les sommes versées par ce dernier. Le Parlement devrait être informé de cette situation.

Le ministère des Pêches et des Océans - Ententes de développement économique et régional

3.36 À l'époque où nous avons effectué notre vérification, des ententes de développement économique et régional pour les pêches étaient en vigueur dans trois provinces : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard, ententes pour lesquelles l'engagement initial total du gouvernement fédéral s'élevait à 67,5 millions de dollars répartis sur 5 ans, et 150 projets par année. Nous avons examiné les travaux prévus dans les ententes conclues avec la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. L'Île-du-Prince-Édouard n'a pas été incluse à cause de l'envergure relativement réduite de l'entente. En général, nous avons pu constater que le contrôle exercé sur l'application des ententes était satisfaisant et qu'il y avait respect des modalités et des

lignes directrices émises. Il y a toutefois à signaler trois exceptions que nous décrivons dans les trois notes qui suivent.

Le ministère des Pêches et des Océans - Deniers publics non déposés au Trésor et non-respect des autorisations de programmes

Le ministère des Pêches et des Océans a signé un accord de contribution avec une compagnie afin d'aider à la création d'un centre de recherche sur l'élevage des salmonidés. Il s'agissait d'un projet expérimental du ministère qui devait permettre d'évaluer diverses techniques piscicoles utilisées pour le saumon et communiquer les résultats au secteur privé. Cette disposition a eu comme conséquence que l'on a omis de verser au Trésor les revenus provenant de la vente des saumons produits dans ce centre. Cette façon de faire contourne les contrôles financiers normaux et l'autorité du Parlement puisque ce que l'on aurait dû considérer comme des deniers publics n'a pas été versé au Trésor comme l'exige la Loi sur l'administration financière et qu'en plus, la contribution approuvée par le ministère dépassait de 900 000 $ la limite pour des contributions individuelles autorisée par le Conseil du Trésor.

3.37 L'autorisation d'aller de l'avant avec ce projet d'un centre de recherche sur l'élevage des salmonidés (Salmonide Culture Demonstration and Development Farm) a été signée au mois d'août 1985. Une somme de 1,5 million de dollars était versée dans le cadre de l'entente auxiliaire Canada–Nouveau-Brunswick pour le développement des pêches. Le ministère finançait entièrement seul le projet. Le ministère et une compagnie ont signé un accord de contribution qui prévoyait le versement de plus d'un million de dollars pour le financement du projet et la location des biens d'équipement. Le ministère a acheté de la compagnie le terrain sur lequel il désirait bâtir le centre et a loué les droits d'aquaculture. Les pisciculture fédérales fournirent les poissons. Le ministère mit sur pied un comité consultatif chargé de surveiller les activités du centre et un employé du ministère fut nommé administrateur de l'établissement pendant les trois premières années du projet. Le produit des ventes de poissons ne devait servir qu'à payer les frais d'exploitation du centre d'élevage et la compagnie ne pouvait vendre de saumons sans avoir au préalable obtenu l'autorisation du comité consultatif.

3.38 Bref, cette compagnie n'avait financé d'aucune manière les immobilisations du centre, n'assumait que peu de responsabilités financières si ce n'est les garanties offertes par le ministère et n'exerçait aucun contrôle sur les travaux. La compagnie avait pour fonction d'administrer l'exploitation du centre de recherche et les fonds qui s'y rattachaient. Cette compagnie, en retour, devait recevoir 90 000 $ pour l'utilisation de ses droits d'aquaculture et un remboursement de ses frais généraux qui étaient évalués à 148 500 $.

3.39 À notre avis, le projet, tel qu'il a été conçu, visait à utiliser le produit des ventes comme fonds à consacrer au projet au lieu de considérer ce produit comme étant des deniers publics à verser au Trésor fédéral. L'étude des documents nous a appris que le produit des ventes de poissons étant destiné à être déposé dans le compte d'entreprise du bénéficiaire, pour couvrir les frais d'exploitation du centre de recherche en 1988, et au cours des années subséquentes, plutôt que de verser ces sommes au Trésor fédéral. Cela va à l'encontre des dispositions de la Loi sur l'administration financière. Au 31 mars 1988, le produit des ventes se

chiffrait à 600 101 $ et avait été utilisé de la manière suivante : 448 191 $ avaient été utilisés pour réduire les contributions à verser au cours de l'exercice 1987-1988. Le reste, 151 910 $, ainsi que le produit futur des ventes, serviront à réduire les contributions à verser en 1988-1989.

3.40 Les modalités approuvées par le Conseil du Trésor au chapitre des contributions fixent une limite de 100 000 $ pour les projets pilotes. L'accord de contribution signé avec le bénéficiaire autorisait le versement de contributions se chiffrant à plus d'un million de dollars. Bien que ce montant ne dépassât pas le budget alloué à la composante de développement de ressources de l'entente secondaire, il dépassait de 900 000 $ la limite de contribution autorisée par le Conseil du Trésor.

3.41 Le ministère nous avise qu'il a pris conscience des carences du projet au plan administratif et qu'il a instauré des mesures correctives en rapport avec les autorisations et la procédure de la direction. Le ministère est d'avis que ce projet innovateur a apporté une contribution substantielle au transfert de technologie et qu'il a aidé l'industrie en développant celle de l'élevage des salmonidés dans la Baie de Fundy, ce qui a porté le nombre de cinq producteurs qui avaient réalisé des ventes de l'ordre de 600 000 $ en 1985, à 30 producteurs qui ont vendu pour plus de 20 millions en 1987.

Le ministère des Pêches et des Océans - Une décision du Conseil du Trésor contournée

Au mois de mars 1987, le ministère des Pêches et des Océans a approuvé un contrat de 600 000 $, signé avec le ministère des Pêches du Nouveau-Brunswick afin d'offrir des services qui avaient trait à un centre de services maritimes sur l'île du Grand Manan, au Nouveau-Brunswick. De fait cependant, il s'agissait d'une contribution au financement de la construction du centre de services. Cela venait à l'encontre d'une décision du Conseil du Trésor qui excluait la province comme bénéficiaire admissible aux contributions, aux fins de l'entente auxiliaire Canada–Nouveau-Brunswick pour le développement des pêches.

3.42 Il y eut, avant février 1986, des entretiens prolongés entre le ministère fédéral et la province du Nouveau-Brunswick sur la question du financement conjoint d'un centre de services maritimes sur l'île du Grand Manan. Toutefois, le 20 février 1986, le Conseil du Trésor rejetait une proposition de modification de l'entente auxiliaire de développement économique et régional conclue avec le Nouveau-Brunswick, modification qui aurait fait du ministère provincial des Pêches un bénéficiaire admissible à des contributions en vertu de l'entente.

3.43 Le 30 mars 1987, le ministère fédéral signait un formulaire d'autorisation afin de partager avec la province du Nouveau-Brunswick le coût de la construction d'un centre de services maritimes à Ingalls Head, sur l'île du Grand Manan. Le même jour, le ministère fédéral passait un contrat avec le ministère provincial des Pêches, en vertu de l'entente auxiliaire Canada–Nouveau-Brunswick pour le développement des pêches, afin de fournir des services professionnels dans le cadre du projet d'un centre de services maritimes à Ingalls

Head afin de satisfaire aux intentions du gouvernement en rapport avec les centres de services maritimes, en vertu de l'entente. Le coût total et approuvé du projet se chiffrait à 2,7 millions de dollars, la part du ministère étant de 600 000 $. La propriété et l'exploitation du centre de services devaient être confiées à la province et ce centre devait être construit sur un terrain que le gouvernement fédéral louerait à cette dernière.

3.44 À notre avis, il était incorrect de passer un contrat pour ce projet puisque le gouvernement fédéral n'a reçu aucun bien ni aucun service en retour. Le système de contributions aurait constitué la méthode appropriée de financement si le ministère avait obtenu l'autorisation que la province soit reconnue comme bénéficiaire admissible aux contributions.

3.45 Le ministère nous avise qu'il prend conscience que le recours à un contrat, dans ce cas, était inapproprié et qu'il a renforcé la procédure de surveillance et de contrôle afin d'éviter la répétition de ce problème isolé.

Le ministère des Pêches et des Océans - Manque de souci d'économie

En vertu de l'entente auxiliaire Canada–Nouveau-Brunswick pour le développement des pêches, quatre de huit senneurs de harengs devaient être achetés et leurs quotas répartis également entre les quatre autres bateaux. Les bateaux devaient être vendus et les revenus (ou les pertes) de la vente devaient être redistribués, à part égale, entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial. En fin de compte, il y a eu achat, au mois de septembre 1985, de deux bateaux pour une somme de 1,3 million de dollars, les deux gouvernements assumant à part égale ce coût. Ces bateaux (évalués entre 1,5 million de dollars et 1,9 million), qui avaient une valeur marchande de 800 000 $, selon un évaluateur indépendant, ont été revendus, au mois de mai 1986, 380 000 $. À notre avis, l'achat des bateaux s'est fait sans juste souci d'économie.

3.46 La Société d'aménagement régional a été choisie comme agent du comité de gestion du Comité auxiliaire de développement des pêches (avec l'approbation du Conseil du Trésor) pour effectuer l'achat puis la revente des bateaux et des permis qui s'y rattachent. Le comité de gestion était un comité conjoint des gouvernements fédéral et provincial. Au mois de mai 1985, le ministère a fait parvenir par lettre à la Société, au nom du comité de gestion, une directive l'autorisant à effectuer les opérations décrites ci-dessus et énoncant les modalités de déroulement de ces opérations. En conformité avec les directives du Conseil du Trésor, les instructions du ministère insistaient énormément sur le souci d'économie dont il fallait faire preuve à l'achat et lors de la revente des bateaux et des permis qui s'y rattachaient. Les instructions, en ce qui a trait à l'achat, étaient que le montant payé ne devait pas être moindre que la valeur de récupération desdits bateaux et ne devait pas dépasser, au total, 250 000 $ par bateau, augmenté de la valeur d'expertise de chaque bateau calculée dans le cadre du Régime d'assurance des bateaux de pêche (RABP). On ordonnait également à la Société de faire tout en son possible pour réduire les coûts et accroître le produit de la vente des éléments d'actif dans le cadre de l'entente conclue.

3.47 Les évaluateurs du RABP établirent la valeur des bateaux à 1,9 million de dollars. Une évaluation effectuée par une société indépendante fixait leur valeur à 1,5 million de

dollars; toutefois, cette société indiqua que la valeur marchande maximale que l'on pouvait espérer pour les deux navires était de 800 000 $. L'exploitation des deux bateaux s'était soldée par une perte au cours des deux années précédentes.

3.48 Les bateaux et les permis furent achetés au coût de 1,8 million de dollars. Ce montant comprenait le prix négocié pour chaque bateau, plus 250 000 $ (valeur estimative des permis) par bâtiment, en conformité avec les instructions données à la Société. Ainsi donc, le prix payé pour les bateaux a été de 1,8 million de dollars, duquel il faut soustraire le 500 000 $ des permis, soit un prix net de 1,3 million de dollars. Les bateaux furent vendus ultérieurement, de façon «non privilégiée», au coût de 380 000 $, par un processus d'appel d'offres qui s'est déroulé de façon raisonnable. Il y avait donc possibilité d'un trop-payé de 910 000 $. Les bateaux n'ont pas été vendus à des ferrailleurs. Nous avons appris que les deux navires sont utilisés dans un autre secteur de pêche : l'un comme bateau de pêche et l'autre, comme ravitailleur.

3.49 À notre avis, ce programme n'a pas été réalisé avec un juste souci d'économie. Aucun des documents que nous avons examinés ne donne d'explications satisfaisantes pour justifier l'écart important entre les deux évaluations, 1,9 et 1,5 million de dollars, et la valeur marchande estimative, soit 800 000 $, et entre cette valeur marchande estimative (800 000 $) et le produit de la revente (380 000 $). L'un des bateaux a été évalué à 425 000 $ puis à 665 000 $, sa valeur marchande estimative a été fixée à 225 000 $, et il a été revendu seulement 30 000 $.

3.50 Nous croyons que le prix d'achat maximal à retenir pour ces bateaux était 800 000 $, soit la valeur marchande maximale. De fait, le prix d'achat des bateaux aurait même dû être moindre parce que, comme l'a indiqué l'évaluateur indépendant et confirmé par la valeur de revente, l'on n'avait pas tenu compte, dans le cas de la valeur marchande estimative, de la situation difficile de l'industrie de la pêche.

3.51 Le ministère répond que, comme on l'a souligné, il a insisté, dans ses instructions à la Société d'aménagement régional, sur l'économie dans le déroulement du programme. Le ministère a souligné que la Société a agi comme agent à la fois pour les gouvernements fédéral et provincial et elle s'est acquittée de ses responsabilités, selon les instructions qu'elle avait reçues. La question de valeur estimative versus valeur marchande est une question que le ministère ne peut traiter, bien qu'il serait bon de souligner que les conditions du marché peuvent varier énormément étant donné l'écart de deux ans environ entre le moment de l'évaluation originelle et la vente des deux bateaux.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Défaut de percevoir une somme due au gouvernement fédéral

Un événement pour lequel le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a consenti un financement en partie de 2,3 millions de dollars s'est soldé par un surplus. La part de ce surplus qui revenait au gouvernement fédéral devait être en fonction de sa participation, et être créditée au Trésor (Fonds du revenu consolidé). Le MEIR, selon ses calculs, aurait dû recevoir 115 000 $. La société mise en cause n'a pas versé au fédéral le remboursement auquel il

avait droit, bien que les conditions prévues à cet effet étaient remplies, et le MEIR n'a pas cherché pendant plus d'un an à être remboursé.

3.52 Au mois de décembre 1986, le Conseil du Trésor a approuvé le versement d'une somme de 2,3 millions de dollars à une société sans but lucratif, dans le cadre de Rendez-vous 87, une semaine de festivités au cours de laquelle ont été offertes, dans la ville de Québec, des activités sportives et artistiques. Ces 2,3 millions de dollars étaient ainsi ventilés : une subvention d'un million de dollars pour payer une partie des frais de fonctionnement de la société en question et une contribution de 1,3 million de dollars pour financer des activités précises au cours de cette fin de semaine. C'était là la contribution du gouvernement fédéral au financement prévu de 9,2 millions de dollars. À la contribution fédérale vient s'ajouter celle des gouvernements d'autres niveaux et des commanditaires du secteur privé et les revenus commerciaux. Une condition spéciale imposee par le Conseil du Trésor exigeait, si l'événement se soldait par un surplus, qu'il y ait partage de ce dernier entre ceux qui avaient contribué au financement de cette semaine, en proportion de la contribution de chacun, et que l'argent qui revenait ainsi au fédéral soit versé au Trésor.

3.53 Le MEIR a signé deux contrats avec la société, contrats qui, entre autres choses, précisaient les modalités à respecter pour le remboursement de surplus. Le remboursement devait avoir lieu au moment de la réception, par le MEIR, d'un rapport final et des états financiers vérifiés. Les contrats précisaient que la présentation du rapport et des états financiers ainsi que le remboursement, s'il y avait surplus, devaient avoir lieu au plus tard le 30 juin 1987.

3.54 L'événement a eu lieu comme prévu, entre le 8 février et le 15 février 1987. La société a reçu, en conformité avec les modalités des contrats, la subvention complète d'un million de dollars et 90 p. 100 de la contribution, soit 1,17 million de dollars. La semaine fut un succès et les états financiers vérifiés présentaient un surplus de 1,5 million de dollars, au 31 mars 1987. Une autre vérification effectuée au mois de septembre 1987, pour le compte du MEIR, a confirmé l'existence du surplus établi cette fois à 1,1 million de dollars. La société a publié son rapport final sur la semaine de festivités au mois de juin 1987, comme l'exigeaient les contrats.

3.55 Le MEIR estimait que la part du surplus pour le gouvernement fédéral se chiffrait à 245 000 $. Tenant compte du 10 p. 100 de la contribution qui n'avait pas été versé, soit 130 000 $, le MEIR a calculé que la société devrait lui remettre 115 000 $.

3.56 Bien que toutes les dispositions relatives au remboursement aient été respectées, ce dernier n'a jamais été effectué. Le MEIR n'a pas cherché à obtenir ce remboursement et n'a pas établi de compte débiteur. On a envisagé la possibilité de réclamer le remboursement, mais aucune mesure n'a été prise. Selon les documents que renfermaient les dossiers, la société a suggéré que la part du surplus revenant au fédéral serve à financer d'autres projets dans la région plutôt que d'être versée au Trésor.

3.57 Le fait que le ministère ne se soit pas efforcé, depuis le mois de juin 1987, d'obtenir le remboursement que prévoyaient les contrats, remboursement qui constituait une

condition préalable à l'approbation de la participation fédérale, nous inquiète. La saine gestion des deniers publics exige que soient prises sans délai les mesures requises pour recouvrer les sommes dues au gouvernement.

3.58 Vers la fin du mois d'août 1988, le MEIR demandait à la société de lui rembourser la somme de 115 000 $.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale - Versement prématuré

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a versé, à dates fixes, des paiements à un constructeur de navires afin de contribuer au financement de la construction d'un traversier. Toutefois, une grande partie des paiements a été versée avant que ceux-ci ne soient requis pour les travaux de construction. La société a investi les fonds dans des titres à court terme. Ces derniers procureront au constructeur de navires, en intérêt, un montant net de 4,25 millions de dollars à la fin du mois de mars 1988.

3.59 Le MEIR a signé, au mois de janvier 1987, une entente qui prévoyait le versement d'une contribution, remboursable, de 125 millions de dollars afin de contribuer au financement de la construction du Caribou II, un traversier que devait utiliser la société Marine Atlantic pour assurer la traversée entre Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse.

3.60 Une disposition de cette entente prévoyait des versements à dates fixes, disposition inhabituelle dans le domaine de la construction navale où l'on a coutume de fixer les dates des versements en fonction des diverses étapes ou de l'état d'avancement des travaux. Des fonctionnaires du ministère de l'Expansion industrielle régionale ont indiqué que les versements anticipés avaient été demandés par le constructeur et que ces versements étaient partie intégrante des négociations qui avaient trait au financement de la construction du navire.

3.61 En raison du fait que les montants versés étaient supérieurs à ceux qui étaient requis pour la construction du traversier, le constructeur a investi les fonds dans des titres à court terme afin d'en retirer l'intérêt. En 1987-1988, l'excédent versé a varié de 20 millions de dollars à plus de 78 millions de dollars.

3.62 Selon nos calculs, les placements du constructeur lui ont rapporté, en intérêt, plus de 4,25 millions de dollars à la fin du mois de mars 1988. D'ici à ce que les travaux soient achevés, le constructeur pourrait empocher environ 1,8 million de dollars en intérêt supplémentaire.

3.63 Nous avons examiné les documents du MEIR en rapport avec le processus d'approbation du projet et nous avons remarqué que les dispositions relatives aux versements à effectuer à dates fixes avaient été approuvées par le Conseil du Trésor et par le Cabinet. Ces documents, toutefois, n'indiquaient nullement la mesure dans laquelle les versements pouvaient être effectués avant que le constructeur en ait véritablement besoin, et ils ne

faisaient mention d'aucune estimation de l'intérêt que le constructeur pouvait retirer du placement des fonds reçus.

3.64 Depuis le mois de septembre 1987, le gouvernement a eu comme politique que les ministères précisent et justifient les coûts d'emprunt associés à des versements de contributions anticipés.

Le ministère des Transports - Manque de contrôle sur les versements faits à VIA Rail Canada Inc.

Le ministère des Transports est incapable de calculer le montant exact des sommes qu'il doit à la société VIA Rail Canada Inc. à la fin de quelque exercice particulier que ce soit, et les dépenses qui s'y rattachent, présentées dans les états financiers du gouvernement du Canada, continuent d'être des données erronées. Le ministère n'a toujours pas resserré ses contrôles comptables sur ses versements à la société VIA et il n'a pas réussi à éliminer les dissemblances qui existent entre les dispositions de la Loi, du Règlement et des ententes qui régissaient ces versements.

3.65 **Données de base.** Le ministère des Transports verse à la société VIA Rail Canada Inc. des fonds provenant d'un crédit voté chaque année par le Parlement. Les versements ainsi effectués servent à financer les dépenses en capital et les frais d'exploitation nets de la société VIA. Cette dernière a, par contre, des ententes d'exploitation avec les deux sociétés ferroviaires nationales, le CN et le CP, lesquelles autorisent VIA à utiliser leurs voies ferrées, leur matériel et leur personnel contre remboursement des coûts ainsi engagés. En outre, des paiements d'aide à la main d'oeuvre versés à VIA ainsi qu'au CN et au CP proviennent du même crédit et sont effectués par suite des coûts engendrés par les modifications apportées au programme du transport des passagers. En 1987-1988, le total des charges imputées au crédit s'est élevé à 604 millions de dollars.

3.66 **Examen insuffisant des dépenses en capital à payer.** Nous avions signalé, en 1987, que le ministère avait, à cause de contrôles comptables insuffisants, surévalué d'au moins 15 millions de dollars les sommes à verser à VIA en fin d'exercice, au titre des dépenses en capital. Notre dernier examen nous a fait constater que le ministère n'avait fait que peu d'efforts pour resserrer ces contrôles. Notre examen a en outre révélé que, pour 1987-1988, le ministère avait fixé à 36 millions de dollars les sommes à verser à VIA pour les dépenses en capital sans avoir obtenu au préalable suffisamment de documents justificatifs appropriés. Notre analyse démontre que cet élément de passif et le montant des dépenses qui s'y rattachent sont mal évalués parce qu'on y a inclus une somme de 5,5 millions de dollars pour des locomotives que VIA n'est pas obligée de payer avant le mois de février 1989.

3.67 **Incapacité d'établir le total des frais d'exploitation en fin d'exercice.** La Loi de 1977 portant affectation de crédits qui créait la société VIA précisait que cette société se verrait rembourser le montant net de ses frais d'exploitation, sous réserve des dispositions du Règlement. Certains de ces frais proviennent de factures finales reçues du CN et du CP. En 1987-1988, 4,7 millions de dollars ont été payés par le ministère à VIA et 6,7 millions ont été courus en règlement des factures finales des exercices 1985 et 1986, lesquelles totalisaient

79 millions de dollars. Comme il n'existe aucune date d'échéance pour la compensation et l'approbation finale de ces factures et puisqu'elles sont assujetties à une vérification par l'Office national des transports (ONT), le ministère est incapable de calculer ce qu'il doit à VIA à la fin d'un exercice financier particulier. Cela a également pour conséquence l'imputation des versements à un crédit de l'exercice qui n'est pas le bon et de fausser les données sur les dépenses présentées dans les états financiers du gouvernement du Canada.

3.68 Qui plus est, puisque les dispositions du Règlement prévoient le remboursement à VIA du montant estimatif de ses frais d'exploitation, en principe, les factures finales produites par le CN et le CP n'ont pas, en vertu des dispositions du Règlement, à être payées.

3.69 Il faudrait que soit réexaminée la méthode actuellement utilisée pour calculer les montants à verser à VIA, afin de pouvoir établir avec plus d'exactitude, et en temps plus opportun, le montant net des frais d'exploitation de cette société.

3.70 Le ministère étudie présentement la question en travaillant à l'ébauche de modifications au Règlement. Qui plus est, VIA, le CN et le CP ont reçu instruction du ministère de conclure des marchés qui reflètent l'esprit de la loi provisoire sur les passagers ferroviaires et, dans la mesure du possible, le concept des marchés à prix fixe. Si l'on se conforme à ce concept, aucune révision par l'ONT ne sera requise.

3.71 **Versements faits dans le cadre du programme d'aide à la main-d'oeuvre – non-vérification de la validité des réclamations.** En 1986-1987, le ministère a versé 9,1 millions de plus que ce qui était prévu au crédit. Le ministère a justifié cet état de choses par l'augmentation non prévue des réclamations faites par le CN à la suite de la réduction du volume de travail dans ses ateliers d'entretien et du transfert de ses employés d'entretien à la société VIA. Le ministère a versé 5,6 millions de dollars au CN et 100 000 $ à VIA pour des dépenses liées à l'exercice 1985-1986 et a inscrit au passif une somme de 10,7 millions pour les dépenses liées à l'exercice 1986-1987. Des mesures prises par le ministère ne lui ont pas assuré s'il s'agissait là de réclamations valables selon la définition qu'en donne le Règlement.

3.72 Au cours de l'exercice 1987-1988, des fonctionnaires du ministère des Transports et du ministère de la Justice ont examiné les demandes de versements et ils en sont arrivés à la conclusion qu'elles ne satisfaisaient pas aux exigences du Règlement. Le ministère des Transports a contrepassé une somme de 10,2 millions de dollars sur le montant des imputations au passif, mais il était trop tard pour contrepasser les imputations au crédit. De ce fait, les dépenses du ministère des Transports ont été surévaluées de 5,7 millions de dollars pour l'exercice 1985-1986 et de 10,7 millions de dollars pour l'exercice 1986-1987. Rien de tout cela ne se serait produit si ce ministère avait tout d'abord vérifié la validité des réclamations, au sens que le Règlement donne à cette expression.

3.73 Au mois de juin 1988, le Conseil du Trésor approuvait une soumission du ministère qui visait à redresser les problèmes d'autorisations dans le Règlement, et il y a eu des modifications apportées au Règlement, lesquelles sont entrées en vigueur au mois de juillet 1988. Le ministère cherche présentement à obtenir du Conseil du Trésor l'approbation rétroactive d'un nouveau programme de contribution qui l'autoriserait à donner suite aux réclamations préalablement refusées.

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	4.1
Objet de l'étude	4.9
Conception de l'étude	4.11
Choix des organisations performantes	4.16
Les huit organisations étudiées	4.21
La Société canadienne d'hypothèques et de logement	4.25
La Commission nationale des libérations conditionnelles	4.27
Le Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications)	4.28
Les projets réalisés conjointement par la GRC et le MTP	4.30
Le Centre de recherches pour le développement international	4.31
La Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations)	4.32
Le Bureau des renseignements sur le travail	4.34
Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988	4.38
Au-delà de la bureaucratie	4.41
La confiance aux employés assure des relations productives; les systèmes de contrôle donnent de la rigueur aux opérations	4.52
Stratégie incitant les employés à prendre des risques	4.56
Comment passer du contrôle au dévouement	4.59
Caractéristiques communes aux organisations étudiées	4.71
Approche axée sur les employés	4.73
L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés	4.74
L'organisation «prévenante»	4.75
L'organisation à succès	4.76
Le leadership stimulant	4.77
L'organisation au leadership stimulant	4.78
L'organisation «en devenir»	4.79
L'organisation qui sait communiquer	4.80
Les styles de travail innovateurs	4.81
L'organisation et l'apprentissage	4.82
La solution de problèmes	4.83
L'organisation qui mise sur l'intelligence	4.84
L'importance accordée aux clients	4.85
L'organisation appuyée par ses propriétaires	4.86
Approche fortement axée sur les clients	4.87
L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs	4.88

Paragraphe

L'acquisition de ces caractéristiques 4.89

Conclusions 4.97

Pièces

4.1 La SCHL - L'importance des clients et des employés
4.2 La CNLC - Leadership et valeurs
4.3 Le Secteur de la gestion du spectre - La solution des problèmes
4.4 La GRC - Communication et dévouement
4.5 Le CRDI - La collaboration et le souci des gens
4.6 La Direction des faillites et le Bureau des renseignements sur le travail - L'attribution de pouvoirs aux employés et leur perfectionnement
4.7 Le Bureau du coordonnateur des Jeux olympiques de 1988 - Appui ferme de la part des propriétaires
4.8 La SCHL et le CRDI - L'auto-critique

4

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Points saillants

Nous avons examiné huit entités gouvernementales considérées comme des organisations performantes, afin d'en déterminer les caractéristiques et de les décrire. (Paragraphes 4.9 à 4.11)

Approche axée sur les employés. Dans ces organisations, on pose des défis aux employés, tout en les encourageant et en assurant leur formation. On leur confère des pouvoirs d'agir et on les encourage à exercer leur jugement. On estime que le rendement est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de systèmes de contrôle. Le personnel ne se soucie guère des risques d'échec et se sent prêt à relever à peu près n'importe quel défi. (4.73 à 4.76)

Le leadership stimulant. Le leadership n'y a rien du pouvoir autoritaire ou coercitif, mais fait appel à la participation des employés, dans la mesure du possible. Les dirigeants ont une vision de l'organisation modèle dont ils présentent les buts aux employés, les encourageant à s'engager. La communication ne pose aucun problème. Les employés n'hésitent pas à consulter leurs collègues, peu importe leur niveau. Il existe des niveaux officiels à des fins administratives, mais aucune restriction n'est imposée concernant la collaboration en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels. (4.77 à 4.80)

Les styles de travail innovateurs. Les employés s'engagent dans une réflexion sur leur rendement. Ils tirent des leçons de leurs actions et s'efforcent de résoudre les problèmes de façon créative. Ils ont, en guise d'outils, des mécanismes de contrôle, de rétroaction et de suivi bien rodés. Comptant sur leurs propres moyens, ils ne dépendent pas d'une autorité externe. (4.81 à 4.84)

L'importance accordée aux clients. Ces organisations s'intéressent de près à leurs clients, plus soucieuses de leurs besoins que de servir la bureaucratie. Leurs valeurs et objectifs s'harmonisent à ceux des organismes centraux et politiques dont elles relèvent, dans le but d'atteindre un rendement élevé et de grandes réalisations. (4.85 à 4.88)

Une volonté ferme d'atteindre l'excellence. Les employés possèdent des valeurs qui les poussent à améliorer constamment le rendement de leur organisation. Lorsque les circonstances changent, ils adaptent leurs méthodes en conséquence mais conservent leurs valeurs. Grâce à cette approche, l'organisation affiche un bon rendement même dans un environnement en mutation. Cette volonté ferme est peut-être, de toutes les caractéristiques, la plus importante. (4.91 à 4.96)

LES ORGANISATIONS PERFORMANTES

Introduction

4.1 Notre Rapport annuel de 1983 renfermait un chapitre sur les entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Dans ce chapitre, nous formulions trois grandes constatations. Premièrement, les priorités politiques ont des répercussions considérables sur la gestion productive. Deuxièmement, les gestionnaires se sentent gênés de façon indue par le nombre de procédés administratifs et par les exigences contradictoires en matière d'obligation de rendre compte. Et, troisièmement, il y a beaucoup plus de facteurs qui n'incitent pas à la gestion productive que d'éléments qui la favorisent. Nous suggérions au gouvernement central de prendre certaines mesures, notamment favoriser et appuyer une gestion productive, accroître le pouvoir des gestionnaires, mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires, et appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive.

4.2 Ce chapitre a reçu énormément d'attention, tant au sein de la fonction publique qu'à l'extérieur. Il a donné lieu à maintes interrogations et discussions de la part des gestionnaires de l'administration fédérale sur la façon d'accroître la productivité. Le gouvernement, pour sa part, avait annoncé qu'il veillerait à éliminer quelques-unes des entraves à une gestion productive. Entre autres mesures, le contrôleur général a organisé un symposium sur la gestion productive, auquel il avait convié les sous-ministres, des fonctionnaires des gouvernements provinciaux, ainsi que des représentants d'entreprises privées. Les participants à ce symposium en sont arrivés à la conclusion :

> que le temps était venu de faire preuve de plus d'innovation, d'accepter les facteurs de risque au moment de l'élaboration de systèmes de gestion, et d'en venir à un contrôle moins normatif et complexe par le gouvernement central; et
>
> que les politiques et systèmes imposés par les organismes centraux devaient être examinés de plus près par les gestionnaires organiques des ministères. (Traduction)

4.3 Une autre mesure prise fut le programme *Échange d'information sur l'excellence en gestion*, réalisé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et conçu pour encourager une gestion plus productive.

4.4 La réaction la plus favorable à notre rapport et au symposium s'est traduite par l'adoption, en 1986, d'une nouvelle politique de gestion gouvernementale qui insiste davantage sur la capacité de gérer que doivent posséder les gestionnaires que sur les règlements détaillés.

4.5 Le gouvernement a adopté cette nouvelle politique dans le cadre d'un nouveau processus continu appelé l'*Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministérielles*. Ce processus a pour but d'éliminer les entraves à une gestion productive, d'accorder aux ministères fédéraux une plus grande latitude en matière d'attribution des ressources, et de

mettre davantage l'accent sur les résultats obtenus que sur les méthodes employées pour réaliser un programme. L'une des principales caractéristiques de ce processus réside dans le fait qu'il incite à une collaboration plus étroite entre les ministères et le Conseil du Trésor. Cette collaboration vise une gestion plus productive en permettant d'étendre à l'ensemble de l'administration fédérale les projets innovateurs qui connaissent beaucoup de succès.

4.6 Le Bureau du vérificateur général considère que le processus d'*Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels* constitue une étape décisive pour l'émergence d'une fonction publique plus productive et plus fière d'elle-même. Toutefois, nous sommes bien conscients qu'il faudra beaucoup de temps pour changer les valeurs dominantes dans la fonction publique. Ainsi, les ministères et les organismes centraux devraient mettre l'accent tant sur les employés, le dévouement et les objectifs, que sur les systèmes, les contrôles et les procédés et ce, dans les ministères et les organismes centraux.

4.7 Au printemps de 1988, le gouvernement annonçait également une autre mesure importante, c'est-à-dire la création d'un nouveau Centre sur les études de gestion, destiné à favoriser le perfectionnement des gestionnaires de l'administration fédérale. Il s'agit là d'une mesure importante pour accroître la productivité et la satisfaction des employés.

4.8 Dans notre Rapport de 1983, nous indiquions également que certains gestionnaires fédéraux affichaient un meilleur rendement que leurs collègues en ce qui concerne la gestion efficace des opérations. Cette situation résultait principalement de leur esprit innovateur et de leur interaction avec leurs supérieurs, leurs collègues, leurs subalternes et les organismes centraux qu'ils consultaient. Leur approche a engendré un meilleur rendement ainsi qu'un *esprit de corps*. Nous avons donc suggéré qu'elle soit fortement appuyée par un leadership à l'échelle du gouvernement et par les organismes centraux.

Objet de l'étude

4.9 De l'avis général, certaines organisations gouvernementales continuent d'obtenir un meilleur rendement en ce qui a trait à la gestion productive de leurs programmes. Leur performance n'est pas nécessairement fondée sur un critère en particulier, le coût moindre par exemple, mais plutôt sur le rendement global, c'est-à-dire la qualité et la nature des services offerts, l'à-propos, le respect des délais, le rapport coût-efficacité et la satisfaction personnelle des employés.

4.10 Nous avons également constaté que certaines organisations semblaient adopter une approche plus innovatrice pour améliorer leur niveau de rendement. Forts de ces constatations, nous avons décidé d'entreprendre la présente étude dans le but de déterminer pourquoi certaines organisations affichent un bon rendement, de consigner nos constatations et de présenter un rapport à cet effet. Nous nous attendons à ce que des approches semblables puissent donner de bons résultats dans le cas d'organisations dont le rendement n'est pas aussi bon. Fait à noter, cette étude n'a pas été abordée comme une vérification. Nous voulions plutôt découvrir des faits et les comprendre; les éléments de preuves que nous présentons sont plus qualitatifs que quantitatifs.

Conception de l'étude

4.11 Nous avons abordé la première étape de notre étude en nous enquérant auprès de hauts fonctionnaires des divers organismes et ministères et de leurs pairs. Nous leur avons demandé de désigner environ six à huit organisations, qui de l'avis commun, avaient un bon rendement. Comme nous savons très bien que la perfection n'est pas de ce monde, nous ne l'avons pas cherchée.

4.12 Nous avons ensuite interviewé des hauts fonctionnaires des organisations retenues, et leur avons demandé de collaborer avec nous. Lors de ces discussions initiales, nous nous sommes également entendus sur le thème de notre étude, c'est-à-dire le rendement, dont nous nous allions nous inspirer pour examiner les organisations sélectionnées. Le thème revêtait une grande importance pour nous car il nous permettait de délimiter notre analyse et d'éliminer les aspects non pertinents.

4.13 Lors de l'étape suivante, nous avons essayé de déterminer et d'analyser la caractéristique dominante qui avait contribué à assurer un bon rendement au sein de ces organisations. Était-ce le leadership, l'autonomie, était-ce la technologie? Quelle caractéristique, ou série de caractéristiques, constituait la clé du succès?

4.14 Nous avons interviewé des représentants de chacun des secteurs sélectionnés au sein de ces organisations, notamment des cadres supérieurs et intermédiaires, ainsi que des employés d'autres niveaux. Nous avons également interviewé des représentants de sources externes, selon quatre catégories : fournisseurs, clients, observateurs et «propriétaires». Par observateurs, nous entendions des organismes de contrôle comme le Bureau du contrôleur général. Par «propriétaires», nous entendions des personnes responsables de la politique globale et de l'obligation de rendre compte au nom de l'organisme. Leur poste variait selon l'organisation concernée; en effet, il pouvait s'agir d'un sous-ministre, d'un ministre ou d'un député, ou des membres d'un conseil d'administration. En plus de mener des entrevues, nous avons examiné divers dossiers des organisations, y compris des enquêtes menées auprès des clients et des employés.

4.15 Après avoir déterminé les caractéristiques particulières de chaque organisation performante, nous avons vérifié si quelques-unes de celles-ci se retrouvaient chez la totalité ou la plupart des organisations. Si tel était le cas, et s'il était possible de les documenter de façon à en faire profiter d'autres organisations, notre objectif serait atteint.

Choix des organisations performantes

4.16 Le fonctionnaire moyen, tout comme le contribuable moyen, savent qu'au moins une partie des services gouvernementaux fonctionnent bien. En effet, il faut au Canada une seule journée pour obtenir un passeport, une heure pour obtenir un permis de conduire, et quelques secondes pour communiquer par téléphone avec une personne qui habite à l'étranger. Dans chacun de ces cas, le gouvernement intervient, du moins en partie. Pourtant, lorsque nous avons demandé à des gens de nommer quelques organismes publics performants, ils étaient à prime abord réticents. Certains nous ont répondu carrément qu'un

organisme public, par définition, n'a pas un bon rendement. «Ils sont tous médiocres», nous affirmait quelqu'un. D'autres nous ont répondu ceci : «Certains organismes affichent peut-être un bon rendement, mais cette situation n'est que temporaire.» Enfin, d'autres nous ont dit qu'un organisme public pouvait très bien sembler efficace sans l'être vraiment.

4.17 Nous ne pouvions pas sélectionner nous-mêmes des organisations performantes, puis mener notre étude dans le but de confirmer cette situation. Nous avons donc demandé à un certain nombre de hauts fonctionnaires de nous suggérer des organisations qui, à leur avis, affichent un bon rendement. Le Bureau du contrôleur général s'est avéré, sans contredit, une source de renseignements des plus utiles. En effet, les agents de liaison de ce Bureau connaissent maints ministères et programmes, compte tenu de leurs examens et de leur contribution en vue d'améliorer les pratiques de gestion. La division du Secrétariat du Conseil du Trésor s'est également avérée une excellente source de renseignements.

4.18 Après avoir obtenu les noms d'une douzaine d'organisations considérées par tous comme des organisations performantes, nous avons mis fin au processus de sélection. Nous aurions pu en relever d'autres, mais nous ne pouvions en analyser davantage compte tenu des ressources dont nous disposions. Nous avons alors communiqué avec les hauts fonctionnaires de ces organisations choisies pour leur demander de participer à notre étude. Il était essentiel que les organisations concernées manifestent un certain enthousiasme à l'égard de notre projet, qu'elles acceptent d'y participer, sans quoi nous aurions été contraints d'abandonner nos travaux.

4.19 La plupart des organisations sélectionnées se sont empressées d'accepter notre invitation, mais certaines ont hésité. Comme notre Bureau était déjà en train d'effectuer d'autres travaux de vérification chez deux d'entre elles, la présente étude semblait inopportune.

4.20 En fin de compte, huit entités ont accepté de participer à notre étude. Nous étions donc prêts à la tâche : déterminer quelles sont les caractéristiques contribuant à leur assurer un bon rendement et les définir.

Les huit organisations étudiées

4.21 Les entités retenues par le processus de sélection oeuvrent dans des domaines différents, desservent des clients différents et sont de taille différente. La plus grande de ces organisations compte quelque 3 000 employés, alors que la plus petite en compte à peine 30.

4.22 Un autre trait distinctif était la nature même de ces organisations. Trois de ces entités font partie de ministères fédéraux. C'est le cas, notamment, du Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications), de la Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations), et du Bureau des renseignements sur le travail (ministère du Travail). L'une des organisations est en fait une commission : la Commission nationale des libérations conditionnelles, dirigée par un président. Deux autres entités sont des sociétés

d'État : la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le Centre de recherches pour le développement international. Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988 était un service spécial mis sur pied pendant quelques années seulement. La dernière entité examinée consiste en des projets réalisés conjointement par la Direction générale de la gestion des biens immobiliers de la Gendarmerie royale du Canada, et le ministère des Travaux publics.

4.23 Nous avons étudié ces organisations d'abord en fonction des aspects qui en faisaient justement des organisations performantes. Pour trois d'entre elles, nous avons constaté un revirement de situation. En effet, leur piètre rendement des dernières années s'est considérablement amélioré et cette amélioration se maintient. Dans trois autres cas, nous avons pu constater un rendement élevé pendant de longues périodes de temps. Dans un autre cas, le rendement est généralement très bon, mais l'orientation a changé de façon draconienne par suite de modifications aux demandes de la part du gouvernement, des clients et des marchés. Dans le dernier cas, de sérieuses difficultés initiales ont été surmontées. Comparé au succès médiocre d'un projet semblable entrepris il y a douze ans, le rendement élevé de l'organisation en question tranchait nettement.

4.24 Au début, cette diversité a soulevé des questions au sujet de la possibilité de constatations uniformes. Pourtant, les résultats de notre étude ont démontré que, malgré cette diversité, il existe une série de caractéristiques communes à l'origine d'un haut rendement. En fait, la diversité qui avait initialement posé des problèmes a fini par devenir un aspect renforçant et confirmant de l'étude. Vous trouverez ci-après une description sommaire des huit organisations étudiées, et dans chacun des cas, le point sur lequel nous nous sommes attardés.

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL)

4.25 Dans le cas de la SCHL, nous nous sommes attardés sur la façon dont cette organisation a fait face à de grands remous. Au début des années 80, le gouvernement attribuait environ un milliard de dollars à la SCHL pour stimuler l'économie par le biais de la construction de logements. Cette situation a donné lieu à une croissance de la Société. Par la suite, le marché immobilier s'est effondré en Alberta, en raison de la crise du pétrole et du déclin subséquent du Programme national de l'énergie. Cette situation a engendré une réaffectation et un rajustement des ressources de la SCHL. En 1984, le gouvernement exigeait que la plupart des travaux de la SCHL soient effectués par l'intermédiaire des responsables provinciaux en matière de logement, ce qui a réduit l'étendue de ses programmes. Cette situation, associée à une politique gouvernementale de réduction des effectifs et à une hausse de la productivité à la SCHL, a donné lieu à une réduction du personnel, qui a été ramené de 4 000 à 3 000 employés.

4.26 Le rendement élevé de la SCHL pendant cette période où les besoins changeaient est fondé sur des politiques claires et précises, sur le sens profond d'une mission et d'un but, sur la continuité en ce qui concerne la gestion et le personnel, sur l'importance accordée aux clients, et sur la communication franche, la collaboration et la consultation à tous les niveaux de la Société. Voir la pièce 4.1.

Pièce 4.1

LA SCHL - L'IMPORTANCE DES CLIENTS ET DES EMPLOYÉS

Lors de notre étude, nous avons discuté avec des gens qui n'appartenaient pas aux organisations et qui ont donc l'avantage d'avoir un certain recul. Dans le cas de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, cela comprenait le directeur d'une agence de services sociaux comme client, un architecte comme fournisseur, et le ministre comme "propriétaire".

Le directeur de l'agence de services sociaux, située sur la côte ouest, nous a parlé de l'importance accordée aux clients par la SCHL. Il nous a déclaré ce qui suit : "Nous avons construit cet immeuble de cinq millions de dollars alors que nous n'y connaissions rien, et la SCHL nous a guidés. J'ai toujours habité un appartement où c'est le concierge qui change les ampoules grillées. Je n'avais aucune expérience de la construction. Pourtant, j'ai construit cet immeuble. Lorsque vous faites affaire avec la SCHL, il est impossible de ne pas réussir. Elle vous montre ce que vous devez savoir, vous aide et vous facilite certaines démarches. Elle ne vous laisse pas tomber."*

Ce même client nous a également parlé de l'organisation interne de la SCHL. "Il n'y a aucun secret. La SCHL présente ses nouveaux employés et tous sont bien informés. Lorsque vous placez un appel, vous ne passez pas par quatre ou cinq personnes. Même la personne qui répond au téléphone est au courant. Il y a toujours quelqu'un pour vous renseigner. Les employés sont des gens très dévoués, tant envers les clients qu'envers leurs collègues."

. . .

Le ministre responsable de la SCHL est d'accord avec le fait que le rendement est principalement fonction des employés. "Les employés ont une importance capitale, insiste-t-il, c'est pourquoi il faut dénicher des sous-ministres et des présidents qui possèdent les qualités voulues pour assurer un esprit de collaboration et inspirer le sens d'une mission. J'admire le rendement de la SCHL, tout particulièrement en ce qui concerne sa capacité de faire des compromis avec les provinces car elle rejette très peu de leurs conseils. Ces gens croient en ce qu'ils font, et ils en sont fiers."

. . .

Nous avons demandé à un architecte indépendant, qui assure la prestation de services à la SCHL, ce qui attire les gens compétents. "Tout commence par un but, nous a-t-il dit, ainsi que par une série de politiques et lignes directrices valables. Ainsi, lorsque la SCHL a reçu le mandat de loger les personnes démunies, il était surprenant de voir le type de personnes qui ont été attirées par cette tâche. Or, la chance n'avait rien à y voir. Je m'en souviens, parce que j'ai moi-même travaillé à ce projet, jour et nuit. Le projet a attiré des gens qui avaient une vision et qui se sentaient capables d'appliquer certaines politiques efficaces."

Deux caractéristiques ressortent dans le cas de la SCHL : le dévouement à l'endroit des clients et la confiance accordée aux employés de la Société. Ces caractéristiques correspondent à la double orientation d'autres organismes contemporains connaissant beaucoup de succès : l'accent est mis sur les employés, tant de l'intérieur que de l'extérieur. La vignette permet également de comprendre ce qui attire les employés recherchés par ces organismes : "Il faut des gens éclairés pour appliquer des politiques éclairées".

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.2

LA CNLC - LEADERSHIP ET VALEURS

La Commission nationale des libérations conditionnelles reçoit énormément d'attention de la part des médias et du grand public chaque fois qu'une de ses décisions est jugée trop clémente et surtout lorsqu'un détenu commet un crime pendant une libération conditionnelle. L'une de ses fonctions principales consiste donc en la gestion des risques.

En 1986, le nouveau président de la Commission décidait de clarifier le mandat et les valeurs de la Commission, puis d'établir une série d'objectifs, dans le cadre d'une planification stratégique. Il a fait la tournée des bureaux de la Commission au pays dans le but d'obtenir des suggestions quant aux mesures à prendre. "Bon nombre des personnes rencontrées m'ont déclaré qu'il serait impossible de s'entendre", a-t-il relaté. "Pourtant, en examinant mes notes après chaque discussion, je me suis rendu compte qu'une douzaine de questions avaient fait l'unanimité. Des séances de travail et d'autres discussions ont été organisées et, grâce à la participation du personnel de la Commission, un énoncé de mandat révisé a pu être élaboré et approuvé."*

La Commission voulait consacrer ses énergies aux secteurs de haute priorité. Pour ce faire, elle a créé un "terrain d'entente intellectuelle", c'est-à-dire un cadre pour les objectifs stratégiques dans lequel toutes ses activités prendraient place. Cette mesure a eu pour effet de faire comprendre à tous les employés qu'ils étaient à la fois libres et responsables de concevoir des plans de travail adaptés aux activités propres du cadre stratégique. Cette mesure a eu comme incidence la réorientation et la concentration des énergies créatrices en vue de remplir le mandat de la Commission.

L'énoncé de mandat et de valeurs ainsi que le cadre de planification stratégique ont touché tous les aspects du contexte de travail à la Commission. Ils ont contribué à un climat de fierté, d'utilité, de professionnalisme, de collaboration et d'ouverture d'esprit.

Le type de leadership démontré en pareil cas ne ressemble en rien aux contrôles rigoureux qui exigent le respect inconditionnel des règles et règlements normalisés. Il est plutôt créatif, invitant et actif. Il permet en effet d'articuler l'énoncé de mandat et la stratégie connexe, et cherche à créer un climat dans lequel les employés peuvent sentir qu'ils contribuent de façon valable à la réalisation d'objectifs utiles.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

La Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC)

4.27 Dans le cas de la CNLC, nous nous sommes penchés sur les efforts qu'a déployés la direction en vue d'obtenir la collaboration des employés pour remplir le mandat et respecter les objectifs et la stratégie. Au début des années 80, la Commission interprétait son mandat par le biais d'un énoncé de la politique et des principes de libération conditionnelle, ainsi que des normes et valeurs connexes. Cependant, la Commission était sur la défensive en 1986, en raison de la réaction défavorable du grand public devant la libération de certains détenus. De plus, un certain nombre de décisions des tribunaux, qui s'appuyaient pour la plupart sur la Chartre des droits et libertés, remettaient en question les procédures et politiques de la Commission. Au cours des deux années suivantes, de nouvelles initiatives ont été lancées dans le but de clarifier le mandat et les objectifs de la Commission, et diverses mesures ont été prises pour procéder à une planification stratégique. En conséquence, la Commission nationale des libérations conditionnelles estime qu'en 1988, elle joue un rôle valable dans le cadre du processus judiciaire au Canada. La Commission a développé un sentiment de fierté et d'utilité au fil des ans. Voir la pièce 4.2.

Le Secteur de la gestion du spectre (ministère des Communications)

4.28 Dans le cas du Secteur de la gestion du spectre, notre étude était axée sur l'art d'utiliser les communications, les consultations et la technologie pour gérer une ressource naturelle restreinte, à l'aide d'un nombre limité de ressources humaines. Le Secteur de la gestion du spectre doit relever de nombreux défis. En effet, les chaînes de fréquences radioélectriques étant accessibles à tous, bon nombre d'utilisateurs se disputent leur accès, plus particulièrement dans les régions métropolitaines. Elles doivent donc être attribuées et gérées avec prudence pour éviter l'interférence et assurer l'utilisation fiable. Voir la pièce 4.3.

4.29 Le rendement élevé continu du Secteur est fondé sur la communication et la consultation, ainsi que sur le souci des besoins des clients. Fiers de leur mandat, les employés se font un devoir de relever les défis et de résoudre les problèmes. Le rendement élevé est également le fruit de l'utilisation intensive de la nouvelle technologie, notamment les ordinateurs et les systèmes d'information.

Les projets réalisés conjointement par la GRC et le MTP

4.30 Dans le cas de cette étude, nous nous sommes attardés sur la gestion efficace d'une participation dans la fonction de gestion immobilière de la GRC. Il arrive souvent que les projets interministériels soient marqués par la rivalité professionnelle, la lenteur bureaucratique et qu'ils soient ponctués de piètres résultats. Cependant, la collaboration entre la Direction générale de la gestion immobilière de la GRC et le ministère des Travaux publics fonctionne bien. Les deux parties semblent bien comprendre leur rôle respectif, veulent et font en sorte que les choses tournent rondement, et évitent de se faire la lutte pour le pouvoir, le prestige et le contrôle. Voir la pièce 4.4.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

4.31 Nous avons étudié le CRDI, sous l'angle de son rendement élevé, reconnu sur la scène internationale pour l'aide à la recherche qu'il fournit aux pays en voie de développement. Dans le monde entier, le CRDI est considéré comme l'une des meilleures organisations du genre. Son rendement est remarquable grâce à divers facteurs, comme la compétence, le dévouement et les valeurs de ses employés; la continuité de son leadership; le sentiment profond de son mandat et ses objectifs; l'importance accordée aux clients; l'autonomie et la souplesse à tous les niveaux; la prise de risques et l'innovation; la non-ingérence de la part de tout autre organisme politique ou gouvernemental; les règlements internes et exigences en matière de rapports adaptés aux besoins; l'examen périodique des stratégies et activités. Voir la pièce 4.5.

La Direction des faillites (ministère de la Consommation et des Corporations)

4.32 Dans le cas de cette direction, notre thème consistait en un revirement de situation au cours duquel les employés se sont adaptés de façon créative dans le but d'abattre davantage de travail avec moins de ressources. En 1984, la Direction était déboussolée par les restrictions imposées sur le plan des ressources, malgré l'augmentation de la charge de

Pièce 4.3

LE SECTEUR DE LA GESTION DU SPECTRE - LA SOLUTION DES PROBLÈMES

Les employés du Secteur de la gestion du spectre se considèrent mutuellement comme des professionnels capables de résoudre des problèmes. Ce professionnalisme et cette aptitude à régler des problèmes constituent une source de fierté au sein de l'organisme. Ils constituent également une source de service et de productivité.

Devant la nature technique du travail, il est relativement facile de savoir à quel moment et dans quel cas survient un problème. Il n'est cependant pas toujours facile de les résoudre. Un des employés interviewés disait ceci : "Si quelqu'un fait face à un problème unique, il peut en discuter facilement avec n'importe qui au sein de l'organisation. Le climat de travail favorise d'ailleurs ce type de relations, et la technologie les facilite. Les employés consultent même leurs collègues dans d'autres régions du pays."*

Le Secteur applique des règles, comme toutes les organisations. Cependant, lorsqu'il existe une meilleure solution, il est permis de contourner ces règles. Et, lorsque le temps ne permet pas d'en venir à un consensus et qu'un employé est convaincu qu'il peut y arriver, il règle le problème à sa façon. Aucun employé ne dira jamais qu'il est incapable de résoudre le problème parce qu'il doit respecter les règles. Un autre employé nous a dit : "Je fais ce qu'il y a de mieux à faire parce que je comprends les objectifs globaux de l'organisation, et que je sais ce que mes supérieurs penseront de la situation et quels sont les facteurs dont ils tiendront compte. C'est là l'attitude du Secteur."

Nous avons interviewé le sous-ministre responsable du Secteur, et nous lui avons demandé des explications au sujet de l'importance des systèmes par rapport à l'importance des employés, pour effectuer le travail du Secteur. Il nous a fait remarquer ceci : "Il était très utile d'employer la technologie autant que possible, parce qu'elle permet d'améliorer le rendement. Cependant, le facteur le plus important dans la gestion du spectre réside dans la qualité des employés. La technologie est très utile, mais elle ne règle pas tous les problèmes. Je ne le répéterai jamais assez."

Lorsqu'il est question du Secteur de la gestion du spectre, la qualité qui se dégage demeure la façon productive de résoudre les problèmes. On dénote également un autre aspect de l'attitude des employés du Secteur, c'est-à-dire la capacité de contourner les règles lorsque la situation le justifie. La technologie est considérée comme étant utile et importante, mais non comme une panacée. Le facteur le plus important réside dans les qualités des employés.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

travail. Bien que la Direction ait accru son «efficience», chacun de ses employés traitant un plus grand nombre de faillites par année, la qualité de la supervision du système de faillites était médiocre, et bon nombre de fonctions imposées par la loi n'étaient exercées que sporadiquement.

4.33 En 1988, la situation a changé du tout au tout. La qualité du travail est beaucoup plus élevée, les résultats sont meilleurs, et le moral des troupes s'est considérablement amélioré. Les normes sont appliquées dans une plus large mesure, et la productivité globale est plus élevée. Ce revirement de situation est le fruit d'un leadership appelant la participation, d'investissements énormes dans le perfectionnement des employés et la technologie, ainsi que d'une orientation axée sur les clients. De plus, les gestionnaires de la Direction ont fait preuve d'ingéniosité et de créativité pour négocier des ententes spéciales avec leur ministère et d'autres ministères. Voir la pièce 4.6.

Pièce 4.4

LA GRC - COMMUNICATION ET DÉVOUEMENT

La Gendarmerie royale du Canada s'occupe de quelques milliers d'immeubles disséminés au Canada. Elle dispose également d'un programme permanent de construction. Travaux publics Canada sert d'organisme central de service, qui gère la construction de la plupart des nouveaux immeubles.

La GRC et le MTP ont des relations harmonieuses. Un haut fonctionnaire du MTP nous a fait remarquer ceci : "La GRC pourrait être considérée comme un client modèle, bien informé"*. En effet, la GRC a la réputation de terminer ses projets de construction dans les délais fixés et selon les budgets établis et les normes imposées en matière de qualité.

Au début des années 70, le MTP devenait responsable des services d'architecture et d'ingénierie. La GRC a alors pleinement souscrit à cette politique. Dans cette optique, elle n'a pas gardé ses architectes et ingénieurs. Chacune des organisations respecte les responsabilités de l'autre, et n'essaie pas de remplacer l'autre. Lors de notre étude, nous avons pu constater chez les deux une volonté de maintenir de bons rapports. Bien sûr, ils ne sont pas toujours d'accord, mais ils règlent généralement leurs différends sans ennui.

La GRC fait des efforts précis qui contribuent à ces bonnes relations. Pour bon nombre de ses immeubles, elle a recours à des conceptions normalisées qui ont été élaborées de concert avec le MTP. La GRC possède un plan de construction et d'immobilisations d'une durée de dix ans, et informe le MTP des modifications qui y sont apportées, au fur et à mesure. Elle possède une structure de contrôle centralisée, et répond rapidement et efficacement aux demandes de décisions. Ses employés font preuve de loyauté envers la GRC dans son ensemble plutôt qu'envers l'une ou l'autre des divisions. La GRC organise des réunions périodiques afin de tenir ses gestionnaires immobiliers au courant des capacités et besoins en matière d'immobilisations au sein de l'organisation. De plus, les gestionnaires de la GRC se targuent de respecter rigoureusement les politiques et règlements du Conseil du Trésor et d'autres organismes centraux. Un haut fonctionnaire du Conseil du Trésor disait : "La GRC respecte les règles et vous pouvez compter sur elle. Elle tient ses engagements."

La collaboration entre la Gendarmerie royale du Canada et le ministère des Travaux publics démontre que les projets communs fonctionnent bien lorsque chaque partie y met du sien. Elle montre également qu'une communication fréquente et efficace constitue un atout important pour assurer un bon rendement, et que le respect de rôles bien définis contribue largement au succès.

La Direction de la gestion immobilière de la GRC est un bon exemple de service qui se prête bien à la gestion par le biais de procédés normalisés. La haute direction de la GRC en est consciente et elle lui a attribué des opérations de routine dans la mesure du possible. Elle démontre ainsi qu'elle agit intelligemment, c'est-à-dire qu'elle utilise un processus d'élaboration d'une série de procédés opérationnels qui fonctionnent très bien pour ses objectifs et son contexte.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.5

LE CRDI - LA COLLABORATION ET LE SOUCI DES GENS

Le Centre de recherches pour le développement international a constaté que l'aide aux pays en voie de développement s'avérait des plus efficaces lorsqu'elle est fondée sur l'altruisme et la collaboration. Une approche, fondée sur la charité ou sur le contrôle, n'est pas aussi efficace.

Les opérations du CRDI reflètent cette mentalité. Ainsi, le conseil d'administration compte 21 membres dont certains proviennent des pays du Tiers-Monde. Les six bureaux régionaux du CRDI sont exploités soit par des gens originaires des pays desservis, soit par des gens qui connaissent très bien la langue, la culture et le contexte du pays. Les bénéficiaires de subventions de recherche savent en tout temps que les projets des recherches sont les leurs et qu'ils ont eux aussi la responsabilité de trouver des solutions pour régler leurs problèmes. Ils savent que le CRDI fera tout en son possible pour les aider, mais qu'il ne gère pas plus qu'il ne dirige les recherches qu'il subventionne. Ce sentiment de propriété locale s'applique aux villages, aux agriculteurs et pêcheurs éloignés des stations de recherche.

Dans le cadre de notre étude, nous avons visité un certain nombre de projets de recherche du CRDI à l'étranger. Dans une petite localité au nord-est de la Thaïlande, huit familles de producteurs d'arachides participent à un projet réalisé par une équipe de chercheurs de l'université Khon Kaen, avec l'aide du CRDI. Ce projet a pour but d'assurer la mécanisation du laborieux processus de production des arachides. L'équipe de chercheurs accorde tout autant d'importance à l'établissement de liens productifs avec les producteurs, qu'au respect de leur culture et à la direction du projet de recherche proprement dit. Certains membres de l'équipe de chercheurs parlent le dialecte local. Comme nous l'a expliqué l'un d'entre eux : "Il faut absolument que les producteurs soient convaincus qu'ils sont capables de faire le travail sans l'aide du CRDI. Ils doivent constater par eux-mêmes que les nouvelles méthodes donnent de meilleurs résultats que les méthodes traditionnelles. C'est la seule façon de s'assurer qu'ils continueront de les utiliser une fois les chercheurs partis. De même, nous chercheurs, devons être convaincus que nous sommes capables de faire des choses sans toujours sentir la présence du CRDI derrière nous. Pour ce faire, il faut qu'une collaboration étroite s'établisse."*

Dans le cas d'un autre projet du CRDI, à Kuala Lumpur, en Malaysia, nous avons remarqué des valeurs semblables. Le directeur régional nous a expliqué : "Nos chercheurs ne fonctionnent pas comme s'ils étaient des patrons. Ils essaient plutôt d'établir des relations où les participants éprouvent un sentiment d'appartenance et de fierté. Ils essaient d'établir des relations visant à assurer la réussite de leur projet."

Un autre directeur de renchérir : "Le CRDI confère certains pouvoirs à ses employés. Dans un cadre global, ils ont le droit de faire certaines choses."

Plusieurs caractéristiques ressortent lorsqu'il est question des opérations du CRDI. La vignette illustre le souci que l'on a des employés, ainsi que l'attribution de pouvoirs à ces derniers, tant au sein de l'organisation qu'à l'extérieur. Nous constatons que les employés s'intéressent au projet de recherche proprement dit. Mais ils sont tout aussi préoccupés, sinon plus, au sujet des gens qui participent à la recherche et qui travailleront avec les résultats de cette recherche. Les employés du CRDI savent que les systèmes, l'organisation et les contrôles sont essentiels, mais que l'attitude et les valeurs des gens revêtent une importance capitale car eux seuls peuvent rendre ces outils vivants et productifs. La vignette illustre également une approche fortement axée sur les clients adoptée par le personnel du CRDI. L'organisation proprement dite accorde tout autant d'importance à ses clients, puisque le conseil d'administration comprend des membres provenant d'autres pays, qui véhiculent les besoins et goûts des clients.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Pièce 4.6

LA DIRECTION DES FAILLITES ET LE BUREAU DES RENSEIGNEMENTS SUR LE TRAVAIL : L'ATTRIBUTION DE POUVOIRS AUX EMPLOYÉS ET LEUR PERFECTIONNEMENT

Ces deux organisations montrent particulièrement bien de quelle façon l'attribution de pouvoirs aux employés, ainsi que leur perfectionnement, améliorent la qualité des services et le taux de satisfaction.

Au début des années 80, la Direction des faillites faisait face à une augmentation de sa charge de travail et à une diminution de ses ressources. Elle effectuait une plus grande quantité de travail, mais la qualité s'en trouvait réduite et l'orientation n'était pas claire. Le moral et la motivation étaient au plus bas. Au début de 1984, les cadres de la Direction ont entrepris un processus intense d'auto-examen, et se sont rendu compte que la Direction ne faisait plus le travail pour lequel elle était mandatée.

Ils ont donc énoncé ainsi la solution finale : "Donner aux employés un aperçu de leur importance." La Direction a repensé le travail et elle a investi énormément dans la formation et le perfectionnement de ses employés. Ces mesures ont donné lieu à une amélioration des compétences et de la qualité des services, ainsi qu'à une plus grande satisfaction au travail.

Le renouveau est survenu avec l'aide des employés, mais il a été fondé sur un objectif primordial, c'est-à-dire le souci des principaux clients, la réorganisation des travaux de la Direction et l'aide aux employés, afin de leur permettre d'effectuer leur travail de façon plus productive et plus satisfaisante. Le sous-surintendant nous a indiqué : "Nous nous étions engagés, d'abord et avant tout, à améliorer la compétence des employés. Plus nous investissons en eux et faisons en sorte de les reconnaître comme des professionnels, plus ils agiront comme tels. Nous avons donc aidé les employés à réussir. Nous ne faisons rien de bien original, mais au moins nous faisons quelque chose."*

* * *

Le Bureau des renseignements sur le travail a été créé au début de 1987, à partir de trois directions générales. Il lui fallait d'abord définir une organisation modèle, puis prendre des mesures en vue de le réaliser. Un des aspects de cette vision consistait à mettre l'accent sur les clients, la conception des produits et de l'organisation du Bureau. L'autre résidait dans le climat créé au sein de l'organisation et dans l'attribution aux employés de tâches qui leur convenaient.

Les employés du Bureau ont participé au nouveau processus dès le début. Ainsi, durant la conférence de "création", qui s'est déroulée pendant trois jours en 1986 et qui réunissait tous les employés, le sous-ministre a fait remarquer les faits suivants : "Le Bureau dispose des capacités, des produits et de la volonté et il dispose, par-dessus tout, d'employés compétents, capables de s'adapter, prêts à servir, et ne craignant pas de se familiariser avec de nouvelles méthodes de travail."

Le rendement du Bureau fait écho aux propos du sous-ministre. Depuis avril 1987, le nombre de demandes provenant de clients desservis a plus que doublé. Pourtant le Bureau dispose de 39 p. 100 d'employés en moins que les trois directions qu'il a remplacées.

Ces deux exemples démontrent plusieurs des qualités des organisations performantes. En effet, ces organisations attribuent des pouvoirs à leurs employés, voient à leur perfectionnement, et s'orientent en fonction des besoins de leurs clients pour assurer la pertinence du service. Cette façon de procéder a donné lieu à une amélioration de la qualité des services et du taux de satisfaction des employés. Les organisations tiennent également compte de leurs échecs et réussites, et tirent profit de leurs actions dans le but de confirmer ou de rétablir une orientation. Ils ont établi un "idéal" dont ils essaient constamment de se rapprocher.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Le Bureau des renseignements sur le travail

4.34 Le Bureau des renseignements sur le travail est le fruit d'une transition réussie, passant d'un service traditionnel de cueillette et de publication de données à un service fortement axé sur les besoins des clients. Dans le cas de ce Bureau, notre thème consistait à examiner la façon dont on a donné priorité aux besoins des clients.

4.35 Lors de sa création, en 1901, le Bureau avait comme mandat de fournir des renseignements sur les salaires et autres clauses des conventions collectives. Cependant, les sections responsables n'ont pas toujours eu le sentiment d'accomplir une tâche utile. Ainsi, par exemple, au début des années 80, le Bureau comprenait trois directions distinctes, chacune assumant une responsabilité différente, et les clients ne savaient pas où s'adresser pour obtenir tels ou tels services. De plus, quelques-unes de ses activités se rapportaient à des renseignements qui n'étaient plus requis par les clients.

4.36 Toutefois, depuis avril 1987, le Bureau poursuit un seul objectif, c'est-à-dire identifier ses clients et faire en sorte de répondre à leurs besoins. Dans cette optique, il a élaboré une stratégie axée sur la conception et la réalisation des programmes. Il a suspendu toute recherche et enquête jugée non essentielle. Il a réorganisé ses services en fonction de sa nouvelle orientation, réaffecté certains de ses employés des directions précédentes aux nouvelles fonctions, et organisé pour la nouvelle organisation un service de soutien axé sur les services aux clients.

4.37 Le Bureau des renseignements sur le travail est maintenant considéré comme une organisation performante. Le nombre de demandes provenant des clients a connu une augmentation de plus de 100 p. 100 et pourtant, il compte environ 40 p. 100 de moins d'employés qu'auparavant. Voir la pièce 4.6.

Le Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988

4.38 Nous avons quelque peu hésité avant d'inclure ce projet dans notre étude, étant donné que l'organisation de jeux olympiques est une activité pour le moins inhabituelle dans le contexte gouvernemental. Nous avons décidé de l'inclure malgré tout parce qu'il s'agissait d'un projet unique, réalisé dans les délais prévus et selon le budget prévu, qui n'a pas placé le gouvernement dans une situation politique embarrassante. Les résultats obtenus contrastent singulièrement avec ceux des Jeux olympiques de 1976.

4.39 Le mandat du Bureau coordonnateur fédéral des Jeux olympiques de 1988 consistait en la construction du Parc olympique Canada; la construction de la patinoire de vitesse et du «Saddledome»; la planification des «Célébrations 88» et la participation à celles-ci; représenter le Canada auprès du Comité organisateur des Jeux olympiques dans le but de lui offrir de l'aide sur le plan opérationnel; et assurer l'avenir du sport amateur au Canada. L'un des obstacles de taille : le grand nombre d'intervenants dans le cadre des négociations, soit la ville de Calgary, la province d'Alberta, le Comité organisateur et divers commanditaires. Parmi les autres défis à relever, mentionnons la vive attention accordée par les médias, la méfiance perçue des Albertains à l'endroit du gouvernement fédéral, et les délais fermes.

4.40 Le Bureau du coordonnateur a de grandes réalisations à son actif. En effet, ses projets ont été réalisés selon les délais et les budgets établis: les Jeux se sont avérés plein d'entrain, avec relativement peu d'incidents; les Albertains peuvent profiter d'installations d'envergure internationale, ainsi que d'une fondation destinée à financer leur exploitation; et on a même créé un précédent en ce qui concerne le financement de projets semblables. Ces réalisations ont été rendues possibles grâce à un mandat et des objectifs clairs et précis, tant sur les plans politique qu'administratif. Les organismes centraux ont été d'un grand secours, les représentants politiques ont fait preuve de motivation et les divers intervenants ont collaboré entre eux tout au long des négociations. Voir la pièce 4.7.

Au-delà de la bureaucratie

4.41 Au moment d'examiner nos constatations, nous en sommes venus à une conclusion globale : les organisations performantes sont celles qui vont «au-delà de la bureaucratie». On pourrait même aller jusqu'à dire que ces organisations étaient des bureaucraties publiques et qu'elles sont devenues des entreprises publiques si, par «bureaucratie», on fait allusion à la paperasserie et à l'inefficacité et si, par entreprise publique, on entend un service innovateur, efficace et productif.

4.42 Dans le cas d'une bureaucratie, les activités ont tendance à devenir routinières et prévisibles, ainsi qu'à se fonder sur des règles normalisées. Une bureaucratie tend également à imposer des contrôles dans le but d'assurer le respect de ces règles. Cependant, les besoins des clients changent souvent, d'où la nécessité de faire preuve de souplesse et d'innovation, ces deux qualités mêmes qui sont étouffées systématiquement dans un contexte bureaucratique. Dans une telle situation, il n'est pas surprenant qu'une bureaucratie ne réponde pas adéquatement aux besoins de ses clients. De plus, une bureaucratie ne fait rien pour encourager ses employés à sortir de ce climat d'inertie. En face d'un défi qui met à l'épreuve son propre manque de souplesse, l'entreprise «bureaucratique» resserre ses contrôles, sans se rendre compte que la rigidité va à l'encontre même de la productivité.

4.43 Les règles bureaucratiques posent un dilemme. En effet, elles sont appliquées avec les meilleures intentions, c'est-à-dire assurer la prestation d'un service de qualité constante, et prévenir le rendement inacceptable de la part des gestionnaires et employés qui ne possèdent pas la formation requise ni un sens adéquat de l'éthique. Ce faisant, elles assurent une norme minimale en ce qui a trait au rendement des gestionnaires. Elles ont pourtant un effet restrictif en ce sens qu'elles empêchent les gestionnaires et employés compétents et innovateurs de faire preuve d'un rendement exceptionnel. À cet égard, elles vont à l'encontre de la poursuite de l'excellence.

4.44 Lors de notre étude de 1983 sur les entraves à une gestion productive, il a été question des caractéristiques d'une entreprise bureaucratique. Certaines caractéristiques ont des répercussions sur le plan interne. Les gestionnaires au comportement bureaucratique sont tellement préoccupés par le respect des règlements, le contrôle de conformité et les contrôles en général, qu'ils ont tendance à ne pas écouter leurs employés et à ne rien faire pour enrayer les obstacles à un bon rendement. De telles organisations se coupent de leurs employés.

Pièce 4.7

LE BUREAU DU COORDONNATEUR DES JEUX OLYMPIQUES D'HIVER DE 1988 APPUI FERME DE LA PART DES PROPRIÉTAIRES

Dans notre étude de 1983 sur les entraves à une gestion productive, nous avions insisté sur l'importance de l'appui politique. Nous avions inclus les commentaires d'un haut fonctionnaire qui s'était exprimé ainsi : "Il faut une philosophie de gestion .... adoptée de façon officielle par le Cabinet et appuyée par les chefs politiques. Elle transmet aux gestionnaires ce qu'ils sont censés faire et sert de fondement entre les politiciens et les gestionnaires." Un engagement commun qui s'est révélé un atout précieux pour la réussite des Jeux olymiques d'hiver de 1988.

Le Bureau du coordonnateur fédéral faisait face à divers défis, dont un délai ferme, une vive attention de la part des médias, et de nombreux partenaires à la table des négociations. Au début, on craignait également que ne se reproduise la catastrophe financière survenue lors des Jeux olympiques de Montréal. Le simple fait de relever ces nombreux défis serait déjà une réalisation en soi. Les Jeux olympiques, s'ils fonctionnaient bien, constitueraient une source de "bonnes nouvelles".

Une fois que l'engagement de poursuivre fut pris, le Bureau a reçu un appui ferme sur le plan "politique". Le ministre d'État à la condition physique et au sport amateur ainsi que le ministre des Travaux publics ont fourni des encouragements constants tout en n'intervenant pas dans le déroulement des opérations courantes. En règle générale, tous les ministres, plus particulièrement le ministre des Travaux publics, étaient prêts à prendre toutes les mesures nécessaires, sur le plan politique, pour faciliter la realisation du projet.

Les sous-ministres concernés, y compris ceux qui sont responsables des organismes centraux, ont manifesté énormément d'intérêt pour le Bureau. Par le biais de relations officielles et officieuses, ils ont fait en sorte que le projet ne soit pas frappé de retards en raison de la lenteur bureaucratique. Un représentant du Bureau, nous disait ceci : "Le simple fait d'obtenir ce fort appui donne énormément confiance aux intéressés, plus particulièrement lorsqu'on recherche la collaboration et l'approbation de la part des organismes centraux."*

Cette association de valeurs et d'intérêts a fait naître un engagement qui a joué un rôle positif important en ce qui concerne le rendement du Bureau du coordonnateur fédéral des Jeux olympiques d'hiver de 1988.

Le rendement organisationnel est influencé de façon positive lorsque valeurs personnelles et besoins organisationnels convergent étroitement. Il est particulièrement amélioré lorsque les "propriétaires", dans ce cas les hommes et femmes politiques, consentent leur appui à l'organisme et à son mandat, sans pour autant s'ingérer dans la gestion quotidienne.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

4.45 Parallèlement, les caractéristiques de la bureaucratie se répercutent sur le plan externe. Les employés ont tendance à ne pas se préoccuper des besoins de leurs clients parce qu'ils sont trop occupés à assurer le respect des règlements, à remplir les quotas et à éviter tout risque. Ils ont tendance à ne pas écouter les suggestions formulées par leurs clients et ne font rien pour venir en aide à ces derniers. Ils se coupent de leurs clients.

4.46 Ce type de comportement bureaucratique repose sur l'hypothèse tacite que les systèmes sont plus importants que les gens. Il se fonde également sur l'hypothèse que les systèmes et règlements peuvent régler tous les problèmes adéquatement, si seulement les employées veulent bien s'y conformer. Les contrôles bureaucratiques sont donc conçus pour que les employés s'en tiennent à des procédés prescrits, qui laissent peu de place à l'initiative, la souplesse et à l'innovation. La mentalité bureaucratique perçoit tous les problèmes essentiellement comme des problèmes de conformité.

4.47 Pourtant, nous savons par expérience, que certains problèmes sont réglés par divers gestionnaires de différents niveaux parce qu'on n'en vient pas à bout au moyen des méthodes routinières en usage. Les procédés normalisés ne sont pas adaptés à ces problèmes qui exigent une solution spéciale.

4.48 Une telle situation fait ressortir la différence clé entre le contrôle et la gestion. Le contrôle vise à monter des systèmes qui résoudront tous les problèmes de façon uniforme dans un cadre donné pour que tout fonctionne sur des roulettes. Par contre, la gestion mise sur la réflexion, sur l'action éclairée et même sur l'établissement d'un nouveau cadre au besoin. Les gestionnaires et le personnel qui relèvent d'eux doivent être les interprètes et les médiateurs intelligents entre un milieu incertain et imprévisible d'une part, et les opérations et compétences de l'organisation d'autre part.

4.49 La force d'une organisation se fonde en partie sur sa capacité à normaliser ce qui devrait l'être. Toutefois, elle repose aussi sur son habileté à régler des problèmes hors de l'ordinaire pour lesquels les gens doivent trouver des solutions nouvelles. La mesure dans laquelle une organisation parvient à résoudre, grâce à l'innovation et à la souplesse, des problèmes inhabituels est un bon indice de sa vigueur.

4.50 Par conséquent, le défi qui se pose aux concepteurs des organisations et du travail même, c'est de ne pas compter exclusivement sur les contrôles. L'enjeu consiste à concevoir une structure organisationnelle et des mandats de travail tels que les contrôles soient perçus comme des outils valables et que les gens puissent se consacrer à la réalisation d'objectifs dignes d'intérêt.

4.51 Or, notre étude a démontré que c'est justement l'attitude qu'ont adoptée avec succès les organisations performantes. À l'encontre des bureaucraties inefficaces qui accordent la priorité aux contrôles et restrictions, les organisations performantes accordent la priorité à leurs employés. Elles leur lancent des défis, leur confèrent des pouvoirs et assurent leur perfectionnement, communiquent efficacement avec eux, et leur offrent la possibilité d'accroître leur compétence. Les organisations performantes semblent être en mesure de fusionner leurs propres besoins et ceux de leurs employés. Elles demandent à ces derniers de se dévouer plutôt que d'exercer un contrôle.

La confiance aux employés assure des relations productives; les systèmes de contrôle donnent de la rigueur aux opérations

4.52 Lorsque nous leur avons demandé à quoi ils attribuaient le succès de leur organisation, tous les gestionnaires interrogés nous ont répondu qu'il le devait à leurs employés. À la fin d'une entrevue, nous posions deux questions aux gestionnaires supérieurs. La première était la suivante : «Si on vous détachait ailleurs et vous confiait une tâche particulièrement complexe et difficile, par exemple gérer le service du courrier, pensez-vous que votre rendement serait aussi bon?» Ils ont tous hésité puis répondu : «Hmmm... je ne sais pas... il me faudrait sûrement beaucoup de temps...». À notre deuxième question : «Si on vous confiait, ainsi qu'à vos employés, la tâche, pourriez-vous maintenir votre rendement actuel?», ils ont répondu sans hésitation : «Mes employés et moi? Oui, nous trouverions certainement le moyen de donner un aussi bon rendement.»

4.53 On pourrait en conclure que les organisations performantes comptent uniquement sur leurs employés et sur les relations de travail pour atteindre le succès. Or, ce n'est pas le cas, puisque ces organisations se fondent tout autant sur des systèmes de mesure et de contrôle, ce qui donne de la rigueur à leurs opérations.

4.54 Les systèmes de mesure et de contrôle permettent aux gestionnaires d'examiner la situation et d'analyser de quelle façon les ressources sont utilisées et de déterminer les résultats obtenus. C'est là une fonction importante pour l'obligation de rendre compte et l'intendance. Ces systèmes permettent également aux gestionnaires d'apprendre par l'expérience, un facteur important pour l'amélioration du rendement au fil du temps. Notre étude a démontré que les organisations performantes n'avaient aucun problème dans ces deux cas.

4.55 Dans le cas des organisations axées sur les procédés, les systèmes de contrôle sont généralement conçus pour contrôler les mesures et procédés individuels, plutôt que les résultats et effets. Dans un tel contexte, les employés se soucient des règles et procédés plutôt que des résultats. Les employés consacrent énormément de créativité et d'énergie à essayer de se faire valoir par rapport à ces systèmes de contrôle – une énergie qui pourrait servir au travail proprement dit. En revanche, les organisations performantes travaillent en équipes et axent leurs systèmes sur les résultats escomptés, qu'ils jugent plus importants que les procédés. Elles se sont engagées à donner la priorité au produit plutôt qu'au processus.

Stratégie incitant les employés à prendre des risques

4.56 Lorsqu'une entreprise se soucie beaucoup des résultats, on pourrait être porté à croire qu'elle ne respecte pas de règles bien établies. Or, les organisations performantes que nous avons examinées interprètent les règles assez librement, mais en respectent l'intention.

4.57 Une entreprise bureaucratique traditionnelle insiste sur le respect des règles et règlements. Elle estime que, si le processus est bien contrôlé, elle obtiendra de bons résultats, et sera bien vue. Pourtant, chacun sait que le respect des règlements ne donne pas nécessairement les meilleurs résultats. Certains gestionnaires s'estiment satisfaits parce qu'ils respectent toutes les règles même s'ils n'obtiennent pas les résultats escomptés. En fait, il leur arrive d'invoquer le respect des règles pour justifier le non-respect des objectifs en matière de qualité et de respect des délais.

4.58 Une organisation performante, pour sa part, insiste beaucoup sur les résultats, tout en adoptant des mesures qui les justifient. Elle encourage ses employés à prendre des risques. Elle est prête à essayer de nouvelles méthodes lorsque le bon sens lui indique qu'elle pourrait obtenir de meilleurs résultats en respectant un règlement de façon moins servile. Cependant, les employés doivent posséder certaines valeurs : sens des responsabilités et du service, recherche de résultats et goût de la collaboration. Lorsque ses employés sont guidés par ces valeurs, l'organisation performante encourage l'adoption d'une stratégie incitant les employés à prendre des risques.

Pièce 4.8

LA SCHL ET LE CRDI - L'AUTO-CRITIQUE

En 1984, la Société canadienne d'hypothèques et de logement s'est vu contrainte de confier son Programme de logement social aux autorités provinciales en matière de logement. Cette situation concernait une grande variété de programmes, ainsi que des opinions divergentes quant à la façon de les réaliser. La Société a entrepris un vaste processus de négociation intensive dans le but de conclure des ententes de fonctionnement avec toutes les provinces.

Sur le plan interne, la SCHL ne cessait de passer ses opérations au crible, réfléchissant au processus et à ses réalisations. Un groupe formé de membres de tous les secteurs touchés de la SCHL - programmes, politiques, finances, services juridiques - se rencontrait tôt tous les matins dans le but d'examiner les progrès réalisés, de discuter de diverses questions et d'attribuer des tâches. Cet esprit d'équipe a permis d'assurer le contrôle de tous les aspects des négociations.

Chacune de ces rencontres est résumée dans un procès-verbal et le groupe a même souligné sa 100e réunion. Après environ un an de pourparlers, le groupe a mis fin à ses négociations et la SCHL lui a décerné une plaque pour souligner "sa contribution dans le domaine du logement des Canadiens", ainsi que la fin de cette tâche ardue.

* * *

Le Centre de recherches pour le développement international a adopté une stratégie d'auto-examen continuel. Le président explique : "De cette façon, personne n'est tenté de se reposer sur ses lauriers. Une partie de cette stratégie consiste à demander au conseil d'administration de procéder à un examen annuel et de renommer des cadres supérieurs d'après le respect qu'ils se sont gagné grâce à leur contribution à des projets au Tiers-Monde, en tant qu'associés dans la recherche et le développement.""

Le CRDI entreprenait un auto-examen particulièrement important en 1986. Ainsi, pendant dix semaines d'étude intense, le Centre a réévalué sa stratégie, son orientation et ses opérations.

L'un des participants commente : "Cette opération s'est avérée pénible à certains moments. Il y a eu de longues périodes d'anxiété, surtout en raison du fait que le président a expliqué clairement qu'il ne tenait pas à "mener le bal". Il a également indiqué qu'il n'aurait pas recours aux services d'experts-conseils pour déterminer les mesures à prendre." Par suite de cet auto-examen, plusieurs groupes de travail ont été formés qui comptaient des employés de tous les niveaux. Les sujets discutés portaient sur la décentralisation, les communications, les ordinateurs, la formation et les frais généraux. Tous ces sujets ont été débattus dans le contexte des besoins des pays en développement et du mandat d'aide qu'assume le CRDI.

Les employés du CRDI se félicitent encore de cette auto-analyse, de ses résultats positifs et de l'enthousiasme ainsi créé. L'un des cadres supérieurs était de l'avis suivant : "Le Centre y a gagné beaucoup plus qu'il ne l'aurait cru initialement. L'énoncé de son mandat a été renouvelé, et l'on a repris conscience de son leadership courageux."

Cette vignette illustre une caractéristique de la SCHL et du CRDI : le penchant à s'adonner à l'auto-critique et à une réflexion intense sur sa propre organisation. Le simple fait de confier cet examen à ses propres employés, plutôt qu'à des experts-conseils de l'extérieur ou à ses cadres, démontre bien le leadership éclairé et engagé. De plus, ces pratiques de la SCHL et du CRDI montrent à quel point ce sont là des organisations "intelligentes" et qu'elles savent communiquer. Face à des problèmes complexes, les employés examinent la situation, se consultent et collaborent entre eux. Ils exercent également leurs propres contrôles plutôt que d'attendre les contrôles exercés par des événements ou des gens de l'extérieur. En dernier lieu, nous pouvons constater de quelle façon, dans le cas de la mention décernée à la SCHL et du renouveau de mandat du CRDI, ces deux organisations trouvent le moyen d'appliquer des concepts abstraits. Elles "concretisent" des choses qui sont, à proprement parler, intangibles, les rendant ainsi visibles et explicites.

* Les entretiens ci-dessus sont traduits.

Comment passer du contrôle au dévouement

4.59 Dans une hiérarchie bureaucratique traditionnelle, la haute direction cherche à trouver le meilleur moyen d'effectuer un travail, puis établit des normes et procédés en conséquence et contrôle les employés de façon à ce qu'ils respectent ces normes et procédés. Cette façon de faire représente une approche rationnelle des systèmes.

4.60 Cette conception du travail et des contrôles donne d'excellents résultats lorsque le travail est routinier et prévisible; elle peut diminuer la satisfaction au travail. C'est le cas, notamment, des chaînes de montage et des ateliers de misère. Cependant, en cas d'incertitude, de complexité, d'évolution rapide et d'interdépendance, cette approche rationnelle perd beaucoup de son efficacité. Lorsque la complexité n'est pas une contrainte pour l'élaboration de procédés détaillés, le temps peut le devenir. Ainsi, par exemple, avant qu'un manuel d'instructions ne soit élaboré, mis à l'essai et distribué, la situation risque d'avoir changé, rendant le manuel désuet avant même sa publication. Par conséquent, devant une situation complexe en pleine évolution, il est préférable de ne pas dissocier la conception du travail et son exécution.

4.61 Depuis toujours, les écoles et ouvrages d'administration fondent les méthodes préconisées pour l'amélioration du rendement sur le principe suivant :

> Nous vivons dans un monde de confusion, alors que l'efficacité de la gestion repose sur l'ordre, la prévisibilité et la certitude. Il faut donc créer un monde ordonné, prévisible et certain. C'est alors seulement qu'il est possible de se doter de gestionnaires efficaces ou d'organisations performantes.

4.62 Or, ce principe est désuet de nos jours et ce, pour les raisons susmentionnées. Il n'est plus très efficace en ce qui concerne la productivité et le rendement. Dans bon nombre de cas, il donne même lieu à un gaspillage de temps et d'énergie pour «contourner le système».

4.63 Les organisations performantes, pour leur part, s'orientent vers un nouveau modèle, que l'on pourrait décrire comme suit :

> Nous vivons dans un monde de confusion. Par conséquent, pour assurer une gestion efficace, il faut former des gestionnaires qui soient capables de donner un bon rendement malgré un climat de confusion, d'imprévisibilité et d'incertitude. Ainsi aurons-nous des organisations performantes.

4.64 Dans le but d'appliquer ce nouveau modèle, les organisations que nous avons examinées sont passées d'une attitude de «contrôle» à une attitude de «dévouement». Leurs dirigeants envisagent des buts, décrivent des valeurs et présentent des objectifs de telle sorte, que les employés se soutiennent et se dévouent pour respecter l'orientation générale de l'organisation. Les gestionnaires insistent sur l'orientation, les buts et les objectifs plutôt que sur la conformité aveugle aux règlements et contrôles. Ils rejettent les attitudes de ronds-de-cuir; par contre, ils savent reconnaître et récompenser le travail fructueux de ceux qui oeuvrent aux buts de l'organisation.

4.65 De même, nous avons constaté que les employés d'une organisation performante ont un sens prononcé de leur mandat. Ils partagent un sentiment d'appartenance, des valeurs et une vision. Cet esprit d'équipe est un élément clé, un «trait culturel» pour ainsi dire, de l'organisation.

4.66 Un des gestionnaires interviewés illustre ce principe par une analogie. «Une bureaucratie mécanique, dit-il, fonctionne comme une arme conventionnelle dont les balles sont tirées automatiquement. Elles suivent la trajectoire donnée, parce que dès qu'elles quittent le canon du fusil, aucune intelligence ne les dirige. En fait, le fusil, par le truchement de la gâchette, commande aux balles de faire ce qu'il leur ordonne».

4.67 L'organisation performante, par contre, fonctionne comme un missile téléguidé. Les missiles sont lancés à partir du poste de commande mais ils sont orientés par la cible elle-même. Ils sont munis d'une «intelligence» interne qu'ils utilisent nécessairement. En effet, le poste de commande ordonne au missile «Talonne la cible et fais tout pour la viser».

4.68 Dans la comparaison avec le fusil, les actions se fondent sur la conformité tandis que dans celle du missile, elles sont fondées sur le jugement.

4.69 Parallèlement, dans les organisations performantes, le but et l'orientation ne s'inscrivent pas seulement dans les politiques et les procédés. Ils imprègnent aussi de façon profonde les valeurs et se reflètent dans le dévouement des employés.

4.70 Dans une telle situation, l'organisation fonctionne à peu près toute seule. Les employés savent exactement ce que l'on attend d'eux, et effectuent leur travail en conséquence. Le passage du contrôle au dévouement se fait sans heurt.

Caractéristiques communes aux organisations étudiées

4.71 Lors de notre étude, nous avons procédé à des entrevues et des observations à différents paliers de chacune des organisations examinées. Nous avons également rencontré des employés de l'administration centrale et des bureaux locaux, des gens de l'extérieur bien informés, notamment des fournisseurs, des clients, des membres de conseils d'administration, des ministres et sous-ministres. À mesure que nous recueillions des données, nous les examinions et analysions afin de déterminer les caractéristiques qui semblaient communes à la totalité ou la quasi-totalité des organisations étudiées. Lors de nos échanges avec les employés, nous avons discuté de la série de caractéristiques que nous étions en train d'élaborer, puis nous les avons confirmées et révisées. Nous avons inclus des exemples de ces caractéristiques dans les diverses pièces du présent chapitre.

4.72 Vous trouverez ci-après un sommaire des douze caractéristiques communes aux organisations étudiées. Elles sont classées selon quatre catégories : l'importance accordée aux employés, les styles de leadership invitant à la participation, les styles de travail innovateurs, ainsi que l'approche fortement axée sur le service. Certaines de ces

caractéristiques se recoupent mais elles sont cependant assez distinctes pour que chacune fasse l'objet d'une mention particulière.

Approche axée sur les employés

4.73 La principale caractéristique d'une organisation performante réside dans le fait qu'elle accorde beaucoup d'importance à ses employés. En effet, elle leur pose des défis, les soutient et assure leur perfectionnement. Elle leur confère également des pouvoirs d'agir et les encourage à exercer leur jugement. Une telle organisation adopte une attitude «bienveillante» selon laquelle le rendement à long terme est le fruit du travail d'employés qui se sentent concernés plutôt que de systèmes qui permettent l'exercice de contrôles. Les employés de ces organisations ne se soucient guère des risques d'échec mais ils se sentent prêts à relever à peu près n'importe quel défi.

4.74 **L'organisation qui confère des pouvoirs à ses employés**. Une organisation performante assure le perfectionnement de ses employés, et n'hésite pas à leur conférer certains pouvoirs. C'est ainsi qu'elle atteint et conserve un rendement élevé. Elle pose des défis à ses employés et les incite à se perfectionner en leur accordant des pouvoirs, des responsabilités et une certaine autonomie. Les employés peuvent donc agir, prendre des décisions et représenter leur employeur, en se fiant à leurs propres ressources. L'une des personnes interrogées nous a indiqué que, dans une organisation performante, les employés investissent beaucoup dans leur travail. Des exemples en sont donnés dans les pièces 4.2, 4.3 et 4.6.

4.75 **L'organisation «prévenante»**. Les valeurs, attitudes et politiques de l'organisation sont fondées sur le souci global des employés, des clients, de l'ensemble de l'organisation, et des «propriétaires». Ces valeurs se fondent sur la conviction suivante : le haut rendement obtenu à long terme résulte de l'engagement des employés, plutôt que de la mise en place de systèmes qui permettent d'exercer un contrôle. Des exemples en sont donnés dans les pièces 4.3 et 4.5.

4.76 **L'organisation à succès**. L'organisation essaie de faire en sorte que ses opérations soient couronnées de succès. Elle fixe des objectifs facilement réalisables au début, puis des objectifs toujours de plus en plus difficiles à atteindre, quoique réalisables. Le succès initial donne le goût du succès à tel point que, petit à petit, l'échec devient inacceptable et qu'il fait partie intégrante de l'organisation. En règle générale, les employés de ces organisations connaissent bien les risques d'échec. Cependant, ils ne s'en préoccupent pas et s'estiment capables de relever à peu près n'importe quel défi. Les situations décrites dans les pièces 4.3, 4.7 et 4.8 illustrent cette caractéristique.

Le leadership stimulant

4.77 Dans une organisation performante, le leadership n'a rien du pouvoir autoritaire ou coercitif. Au contraire, il demande, si possible, la participation des employés. En effet, les dirigeants ont une vision de l'organisation modèle dont ils définissent les buts. Ayant présenté ces buts aux employés, ils encouragent leur participation. Ils voient l'organisation évoluer de plus en plus vers le modèle proposé, et demandent à leurs employés de prendre les mesures

qui s'imposent pour atteindre ce but. Par ailleurs, la communication ne pose aucun problème, tant sur le plan interne qu'externe. Les employés n'hésitent pas à consulter leurs collègues, peu importe leur niveau. Bien qu'il existe des niveaux officiels à des fins administratives, aucune restriction n'est imposée en ce qui concerne la collaboration en vue de l'atteinte d'objectifs organisationnels.

4.78 **L'organisation au leadership stimulant.** Au lieu de diriger d'une façon autoritaire ou coercitive, ce style de leadership cherche à guider en étant créatif, en décelant les tendances, en déterminant le mandat et les objectifs, ainsi qu'en assurant le dévouement pour l'atteinte des objectifs. Les situations décrites dans les pièces 4.2, 4.6 et 4.8 illustrent cette caractéristique.

4.79 **L'organisation «en devenir».** Dans ce cas, les dirigeants ont une vision de l'organisation idéale. Une fois définie, celle-ci devient un but à atteindre, et ils s'efforcent constamment d'y parvenir. Ils voient l'organisation comme se rapprochant de plus en plus du modèle proposé, comme en devenir. Voir les pièces 4.6 et 4.8 pour en trouver des exemples.

4.80 **L'organisation qui sait communiquer.** Une des principales fonctions des dirigeants consiste à communiquer plutôt qu'à commander. Les dirigeants favorisent la communication : ils écoutent, observent, élaborent des politiques et objectifs et dispensent des encouragements, des conseils et des récompenses. Les employés, quel que soit leur rang, n'hésitent pas à communiquer avec leurs collègues de tous les niveaux. Bien que ces niveaux existent pour des fins administratives, ils ne posent aucun problème en ce qui a trait à la consultation et à la collaboration pour atteindre les objectifs organisationnels. Voir les pièces 4.3, 4.4 et 4.6 pour en trouver des exemples.

Les styles de travail innovateurs

4.81 Dans une organisation performante, les employés sont pleinement conscients de leur rendement, du milieu ambiant et des possibilités qui leur sont offertes. Ils apprennent par expérience. Ils ont un esprit souple et innovateur et s'efforcent de résoudre les problèmes de façon créative. Ils ont des mécanismes de contrôles, de rétroaction et de suivi bien rodés mais en guise d'outils seulement. En fait, une organisation performante compte sur ses propres moyens, exerce son propre contrôle, elle n'est pas à la merci d'une autorité externe.

4.82 **L'organisation et l'apprentissage.** Les employés engagent une réflexion sur l'organisation, sur son climat et sur son rendement en les comparant aux idéaux fixés. Ils cherchent à tirer des leçons de conséquences de leurs actions. Pour ce faire, ils utilisent les évaluations, normes et appréciations, mais toujours dans un but productif et défini, non seulement par convention. Voir les pièces 4.2 et 4.8 pour en trouver des exemples.

4.83 **La solution de problèmes.** L'organisation s'efforce de reconnaître les occasions propices et de résoudre les problèmes. Elle est innovatrice et souple, et essaie de trouver une solution originale aux problèmes. Voir les pièces 4.1 et 4.3 pour en trouver des exemples.

4.84 **L'organisation qui mise sur l'intelligence.** Les employés de l'organisation, cela va de soi, examinent les situations, puis se consultent et s'entraident. Ils comprennent bien le mandat et le but de l'organisation. Ils savent ce qu'ils ont à faire et à mesurer. Ils mettent au point des systèmes de contrôle et de rétroaction utiles. En fait, l'organisation s'auto-contrôle plutôt que de dépendre d'une autorité de l'extérieur. Voir les pièces 4.3, 4.4, 4.6 et 4.7 pour en trouver des exemples.

L'importance accordée aux clients

4.85 Une organisation performante s'intéresse de près à la satisfaction de ses clients. Il lui importe plus de servir le client que de s'occuper de bureaucratie. Elle aligne ses valeurs et objectifs sur ceux des organismes centraux et politiques dont elle relève dans le but d'atteindre un rendement élevé et de grandes réalisations.

4.86 **L'organisation appuyée par ses propriétaires**. Les objectifs de l'organisation sont en harmonie avec ceux du gouvernement, des organismes centraux et des ministères qui tous appuient et renforcent le mandat global. Les valeurs, objectifs et ressources tendent tous vers un haut rendement. Vous en trouverez un exemple à la pièce 4.7.

4.87 **Approche fortement axée sur les clients**. Plutôt que de se soucier de la hiérarchie et de l'autorité régissant cette hiérarchie, les employés des organisations performantes se préoccupent des besoins et préférences des clients. Les employés sont heureux de servir les clients, plutôt que de respecter servilement un régime bureaucratique. Les interactions sont importantes au sein de l'organisation mais elles le sont encore davantage entre l'organisation et ses clients. Des exemples en sont fournis dans les pièces 4.1 et 4.6.

4.88 **L'organisation qui sait concrétiser ses objectifs.** Les membres de l'organisation performante sont capables de dialoguer en termes concrets à propos de choses aussi intangibles que le mandat et les valeurs. Ils sont également capables de parler de résultats abstraits de façon à ce que ceux-ci deviennent visibles et facilement discutables. Ainsi, par exemple, l'absence de paiements hypothécaires en souffrance sur une longue période de temps serait une question abordée uniquement dans la paperasserie. L'organisation performante trouve des moyens de rendre ces réalisations visibles en les soulignant par le biais de plaques et récompenses diverses. En conséquence, les employés peuvent mieux s'identifier aux réalisations et sont encouragés à se dépasser. Un exemple en est donné à la pièce 4.8.

L'acquisition de ces caractéristiques

4.89 Nous avons entrepris cette étude dans le but de découvrir pourquoi certaines organisations ont un haut rendement. Nous voulions ensuite présenter nos constatations dans un rapport pour que d'autres organisations puissent s'inspirer des organisations citées. Au début de notre étude, nous pensions que la documentation des caractéristiques communes suffirait pour servir de guide à d'autres organisations. Cependant, après une réflexion et des discussions plus poussées, nous en avons conclu qu'une série particulière de caractéristiques n'est pas nécessairement idéale pour toutes les situations. Il est possible que différentes organisations, et la même organisation à différentes époques, aient besoin de caractéristiques

différentes pour être performantes. La pièce 4.4, par exemple, indique que la Direction de la gestion immobilière de la GRC fonctionne bien à l'aide de nombreux procédés normalisés. En revanche, la pièce 4.5 montre que le travail accompli par le CRDI se prête plutôt mal à ces règlements stricts.

4.90 En conséquence, nous avons essayé d'aller au-delà des caractéristiques et de déterminer le processus sous-jacent qui permet aux organisations performantes d'élaborer une série optimale de caractéristiques et de les maintenir. Nous avons pensé qu'un tel processus serait plus générique et fournirait plus de renseignements qu'une simple liste des caractéristiques proprement dites. Si nous étions en mesure de cerner un tel processus, les employés d'autres organisations pourraient s'en inspirer pour élaborer une série appropriée de caractéristiques et, de ce fait, améliorer leur rendement.

4.91 La constatation la plus importante de cette phase de l'étude réside peut-être dans le fait que les employés doivent être fermement résolus à entreprendre un tel processus. Cette volonté semble être le fruit de convictions fermes, de valeurs comme le dévouement et le besoin foncier d'améliorer l'organisation pour lequel ils travaillent. Lors de nos discussions, nous avons pu constater que les employés des organisations performantes ne sont pas conscients du fait qu'ils appliquent un modèle spécifique ou une formule toute faite pour parvenir au succès. Ce dont ils sont conscients, c'est de la nécessité d'améliorer le rendement de leur organisation.

4.92 L'un des sous-ministres interviewés nous a indiqué qu'il avait posé un défi à ses directions générales, peu après son entrée en fonctions, dans le but de rehausser la qualité des opérations. Dans la plupart des cas, les directions générales lui ont répondu qu'elles essaieraient de faire mieux, mais qu'elles auraient besoin de ressources additionnelles. L'une des directions, visée par la présente étude, faisait exception à la règle. En effet, les dirigeants ont consulté leurs employés et en sont venus à de nouvelles méthodes améliorées, sans augmentation des ressources, pour fournir produits et services à leurs clients.

4.93 Dans un autre cas, un nouveau sous-ministre a rencontré séparément tous les dirigeants des directions et leur a demandé quels problèmes ils éprouvaient et quel type d'aide ils étaient en mesure de fournir. Les dirigeants lui ont expliqué leurs divers problèmes, sauf ceux d'une direction. Celle-ci, visée par la présente étude également, a assuré le sous-ministre qu'elle n'avait aucun problème et que tout allait bien. Partout au pays, lorsque le sous-ministre visitait les bureaux régionaux et demandait aux représentants de la même direction de lui exposer leurs problèmes et ennuis, il recevait la même réponse. Au début, il était sceptique et il a supposé que les dirigeants avaient donné l'ordre de ne parler d'aucun problème. Cependant, il a pu constater par la suite que la direction croyait sincèrement qu'il n'existait aucun problème qu'elle n'était en mesure de régler elle-même. C'était là un de ses traits essentiels.

4.94 Dans certains cas, nous avons constaté que l'acquisition d'attributs positifs faisait suite à une crise ou une menace, à une forte demande provenant d'un groupe de pression de l'extérieur, ou à une occasion flagrante. Dans ce dernier cas, il s'agissait parfois de l'arrivée d'un nouveau dirigeant qui posait des défis tout en créant un climat de confiance et de collaboration.

4.95 Une fois engagé, le processus a tendance à fonctionner tout seul. Les employés de divers niveaux réfléchissent, explorent, discutent entre eux, et s'examinent ainsi que leurs activités. Ils proposent des idées qui engendrent parfois des désaccords. Cependant, en raison de la confiance et du respect mutuels que se vouent les employés, ces idées et problèmes constituent des points de départ pour les innovations qui donnent lieu à de nouvelles méthodes de travail et de réalisation. Ce processus devient petit à petit associé au climat de l'organisation et, en fin de compte, les employés ont tendance à ne plus remarquer qu'il s'agit là de quelque chose de spécial ou d'unique.

4.96 Ainsi, ce n'est qu'après trois longues conversations avec un sous-ministre adjoint que nous avons réussi à le convaincre que sa direction faisait quelque chose digne de mention. Il ne se rendait pas compte qu'elle faisait quelque chose de spécial, qui n'était pas déjà fait dans d'autres directions semblables de la fonction publique.

Conclusions

4.97 Lorsque nous avons entrepris notre étude, diverses personnes ont été étonnées d'apprendre que le secteur public pouvait compter des organisations performantes. L'une des personnes interviewées nous a expliqué ce qu'il en était : «En fait, il est normal de s'attendre à un bon rendement. Cela ne devrait donc pas nous surprendre que ces organisations affichent un bon rendement. Ce qui est remarquable, c'est que la plupart des autres ne réussissent qu'à étouffer le bon rendement».

4.98 Nous sommes bien conscients du fait que nous n'avons pas réussi à trouver des réponses absolues à toutes les questions soulevées durant notre étude. Pour trouver ces réponses, il aurait fallu une étude beaucoup plus poussée, chose impossible compte tenu des ressources restreintes dont nous disposions. L'une des tâches que nous n'avons pas été en mesure de mener à bien, par exemple, réside dans l'étude détaillée du processus sous-jacent d'acquisition des facteurs de réussite, que nous n'avons décrit que très brièvement. Une autre question nécessitant une enquête plus poussée consiste à se demander s'il existe une approche différente pour *améliorer* le rendement d'une organisation, et pour relever le défi de le *maintenir* à un niveau d'excellence. Nous ne pouvons pas avancer avec certitude, par exemple, que ce sont les mêmes forces qui régissent un revirement de situation et le maintien d'un niveau élevé de rendement. D'autres questions restées sans réponse : Qu'est-ce qui pousse certains gestionnaires à entreprendre une réforme et à apporter des améliorations? Pourquoi se comportent-ils différemment d'autres bureaucrates? Les qualités de chef sont-elles innées ou, au contraire, acquises? Est-il possible d'acquérir une telle série de valeurs par le biais d'ouvrages de référence ou de cours de formation, ou ne peuvent-elles être acquises que par le biais d'observations et de modèles?

4.99 Ces questions demandent une discussion plus poussée. Lorsque nous avons proposé le plan de notre étude à certains hauts fonctionnaires de la fonction publique, nous avons reçu de précieux conseils. Certains de ces conseils nous indiquaient jusqu'où nous pouvions aller. Devions-nous mener une étude exhaustive, compte tenu de notre délai d'un an? Devions-nous publier nos constatations et formuler des recommandations qui fassent autorité? Les hauts fonctionnaires nous ont conseillé de faire autrement. «Faites de votre mieux, nous a-t-on dit, publiez les réponses qui vous semblent les meilleures, mais ne laissez pas sous-entendre qu'il s'agit de réponses absolues. Publiez le chapitre dans le but

de provoquer des discussions valables touchant un vaste éventail de sujets à tous les paliers de la fonction publique.»

4.100 Nous avons suivi ces conseils et nous présentons le présent chapitre non pas comme une réponse absolue à quelques-uns des grands problèmes liés à la gestion de la fonction publique, mais plutôt comme l'amorce d'une réflexion et de discussions. Le défi que nous devrons relever consiste à répondre à la question soulevée au début du présent chapitre : pourquoi certaines organisations affichent-elles un rendement nettement supérieur à d'autres, et que pouvons-nous faire pour aider ces dernières à obtenir un excellent rendement?

L'INFORMATION DESTINÉE AU PARLEMENT
VÉRIFICATION DES DOCUMENTS DU BUDGET DES DÉPENSES

L'INFORMATION DESTINÉE AU PARLEMENT
VÉRIFICATION DES DOCUMENTS DU BUDGET DES DÉPENSES

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	5.1
Engagement pris par le gouvernement en matière de communication de l'information	5.8
Les intérêts conflictuels	5.13
Étendue de la vérification	5.17
Approche de vérification	5.21
Conclusions générales	5.27
Partie I - Le plan de dépenses du gouvernement	5.28
Partie II - Le Budget des dépenses principal	5.30
Partie III - Les plans de dépenses des ministères	5.31
Le Budget des dépenses supplémentaire	5.36
Observations et recommandations	5.37
Amélioration de la compréhensibilité	5.40
Présentation	5.42
Aperçu général	5.45
Rapports sur le rendement et les résultats de programmes	5.50
Amélioration de l'accessibilité	5.59
Index	5.60
Documents de référence	5.68
Amélioration du contenu	5.75
Fiabilité	5.76
Pertinence et intégralité	5.79
Amélioration de l'efficacité de la communication	5.99
Communication de l'information au Parlement	5.100
Présentation et style	5.105

Pièces

5.1 Tiré du Budget des dépenses de 1961-1962
5.2 Tiré d'Emploi et Immigration, partie III, qui donne un exemple de la dissémination de l'information sur la sous-activité «Placement»
5.3 Aperçu général concis d'une composante de programme
5.4 Sources de financement - sous-activité de Placement
5.5 Données qui devraient être fournies dans le cas du Programme du service de la dette publique - Partie III
5.6 Une utilisation efficace des graphiques
5.7 Dépenses engagées dans le Nord canadien

5

L'INFORMATION DESTINÉE AU PARLEMENT VÉRIFICATION DES DOCUMENTS DU BUDGET DES DÉPENSES

Points saillants

En 1981, le gouvernement fédéral s'engageait à fournir au Parlement et, par ricochet, au grand public, des données améliorées et plus nombreuses dans le Budget des dépenses. Ce document avait pour but d'établir une base de données, afin de permettre l'évaluation des intentions ultérieures à la lumière du rendement antérieur et de tenir le gouvernement imputable de son rendement. D'excellents progrès ont été réalisés, sauf en ce qui concerne les rapports sur le rendement et les résultats de programmes.

Le Budget des dépenses renferme trois parties. La partie III, le plan de dépenses de chaque ministère et organisme, fournit les détails des dépenses envisagées et décrit le rendement de programmes. Nous avons constaté que la partie III constitue la meilleure source de renseignements au sujet de la plupart des programmes ministériels. Elle s'est constamment améliorée et se compare favorablement aux meilleurs documents que nous avons trouvés dans d'autres pays (Paragraphe 5.31)

Néanmoins, malgré ses grandes qualités, la partie III n'est pas encore entièrement satisfaisante dans le cadre de l'obligation de rendre compte, étant donné qu'elle n'est pas facilement compréhensible pour les députés ainsi que pour le grand public et qu'elle n'est pas complète. Bien qu'elle renferme une quantité d'information importante et pertinente, celle-ci est difficile à extraire. Une fois extraite, l'information présente généralement une image valable des intentions liées aux programmes. (5.41 à 5.112)

À notre avis, trois mesures s'imposeraient pour accroître la compréhension et l'accessibilité de la partie III :

- une brève vue d'ensemble des principales composantes de programmes, au début de la section réservée à chaque programme, dans le but d'expliquer, en termes simples, les dépenses prévues et le rendement du programme;
- un index;
- une citation des sources de référence, accompagnées de ces documents qui seraient mis promptement à la disposition des députés. (5.35)

Ce n'est qu'en améliorant les rapports sur le rendement et les résultats de programmes que la partie III, de par son intégralité, pourra aider le gouvernement, de façon importante, afin qu'il respecte son engagement en matière de communication. Mais il faudra que la plupart des ministères mettent au point des systèmes améliorés de mesure du rendement et de rapports. (5.50 à 5.56)

L'INFORMATION DESTINÉE AU PARLEMENT
VÉRIFICATION DES DOCUMENTS DU BUDGET DES DÉPENSES

Introduction

5.1 Chaque année, le Parlement reçoit trois séries de documents qui renferment une information essentielle pour assurer le contrôle des deniers publics. La première série de documents, déposée au début du mois de février, comprend les documents budgétaires, qui établissent un lien entre les recettes et dépenses du gouvernement et l'économie. La deuxième série comprend les documents du Budget des dépenses. Elle est déposée à la fin du mois de février et fournit de l'information sur les dépenses prévues. Enfin, au mois d'octobre, le gouvernement dépose les Comptes publics, qui consistent en un rapport sur les dépenses réelles.

5.2 Dans le chapitre que voici, nous faisons état de notre examen des documents du Budget des dépenses, qui sont à la base de l'octroi des crédits annuels au gouvernement. Le pouvoir d'accorder ou de refuser des crédits constitue, depuis toujours, la base du contrôle exercé par le Parlement sur les rois et sur le gouvernement. Il reste que, depuis l'ère médiévale, le Parlement a sans cesse rappelé le fait qu'il ne revenait qu'à lui d'octroyer les crédits requis. La pratique qui consiste à voter chaque année des crédits fondés sur un budget détaillé des dépenses préparé par le pouvoir exécutif a commencé durant la période consécutive à 1689, c'est-à-dire l'année où William et Mary ont accédé au trône britannique Le Canada a adopté cette même pratique en 1867.

5.3 En vertu de la loi, le gouvernement ne peut engager aucune dépense sans l'autorisation expresse du Parlement, et l'octroi de crédits constitue l'une des façons d'accorder cette autorisation. L'une des étapes d'importance dans la procédure d'octroi des crédits par le Parlement constitue l'examen des documents du Budget des dépenses. Même si seulement environ 35 p. 100 des dépenses annuelles du gouvernement sont assujetties aux crédits annuels, les documents du Budget des dépenses décrivent toujours tous les plans de dépenses, permettant ainsi au Parlement de bien en connaître l'ensemble. Les documents du Budget des dépenses devraient donc renfermer suffisamment de données précises pour permettre au Parlement de s'acquitter d'aspects importants de son rôle qui consiste à exercer une surveillance sur les opérations du gouvernement. Au fil du temps, la nature et la quantité des données fournies par les ministres en vue d'obtenir des crédits ont évidemment changé.

5.4 Jusqu'à tout récemment, le Parlement accordait des crédits en se basant sur les fonds demandés au titre des salaires, et sur les prévisions concernant le coût d'articles comme des téléphones, des fournitures de bureau, ainsi que d'autres fournitures et pièces d'équipement. La pièce 5.1 fait état intégralement du Budget des dépenses de 1961-1962 consacré au Programme de formation technique et professionnelle du ministère du Travail. Le Budget indique clairement à quels articles particuliers serviront les fonds demandés. Comme le démontre cet exemple, cependant, les ministres concernés n'étaient pas tenus d'expliquer, dans les documents du Budget des dépenses, l'objet des dépenses envisagées, ni les réalisations grâce aux dépenses antérieures. En 1968, les documents du Budget ont été révisés de façon à ce que les ministres soient requis de fournir un plus grand nombre de

Pièce 5.1

TIRÉ DU BUDGET DES DÉPENSES DE 1961-1962

BUDGET DES DÉPENSES, 1961-1962
DÉTAILS AU SUJET DES SERVICES *

Nombre 1961-1962	Nombre 1960-1961	Details		Montant 1961-1962	Montant 1960-1961
		TRAVAIL *suite*		$	$
		PROGRAMME DE FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE			
		Administration			
1	1	Directeur, Direction générale de la formation professionnelle, Travail (11 000 $ - 12 500 $)		12 500	10 050
3	3	Agent technique 10 (8 820 $ - 10 500 $)		29 505	25 650
1	1	Agent technique 9 (8 120 $ - 9 800 $)		8 300	7 500
1	1	Agent administratif 2 (6 000 $ - 6 660 $)		6 660	6 180
2	2	Commis 4 (4 050 $ - 4 500 $)		8 775	7 665
1	1	Commis 2 (2 970 $ - 3 420 $)		3 420	3 150
1	1	Sténographe 3 (Secrétaire) (3 570 $ - 4 020 $)		3 540	3 150
1	1	Sténographe 2 (3 090 $ - 3 540 $)		3 540	3 150
1	1	Dactylographe 2 (2 820 $ - 3 180 $)		2 940	1 860
		Montants nets approximatifs prévus en vue des augmentations salariales (affectés des crédits relatifs aux salaires généraux)			254
12	12	Postes à temps plein (détails ci-dessus)	(1)	79 180	68 609
		Services professionnels et spéciaux	(4)	13 000	8 800
		Frais de déplacement	(5)	10 000	8 000
		Fret, messageries et camionnage	(6)	200	200
		Téléphones et télégrammes	(8)	350	350
		Publications de rapports et bulletins sur la formation professionnelle et l'apprentissage	(9)	8 525	6 600
		Films et autres outils de publicité	(10)	9 000	8 500
		Papeterie, fournitures et équipement de bureau	(11)	750	1 000
		Dépenses du Conseil consultatif national de la formation professionnelle et de l'apprentissage	(22)	8 500	6 500
		Dépenses afférentes aux conférences sur la formation professionnelle et l'apprentissage	(22)	7 400	4 600
		Dépenses afférentes à la semaine de la formation technique dans les pays du Commonwealth	(22)	10 000	30 000
				146 905	143 159
			Dépenses		
		Exercice financier, 1959-1960	94 453 $		
		Exercice financier, 1960-1961			
		Dépenses réelles, au 1er novembre 1960	52 224 $		
		Dépenses prévues pour le reste de l'exercice	90 935		
		Total prévu pour 1960-1961	143 159 $		
		Paiements versés aux provinces			
		Aide offerte aux écoles de formation professionnelle, aux instituts techniques et aux écoles secondaires qui dispensent une formation technique et professionnelle			
		Apport en capital		14 775 000	
		Aide offerte aux écoles et instituts de formation technique et professionnelle, dans le but de les aider à s'acquitter de leurs dépenses opérationnelles		3 125 000	
		Aide offerte aux écoles secondaires qui dispensent une formation technique et professionnelle, dans le but de les aider à s'acquitter de leurs dépenses opérationnelles		1 965 000	
		Aide offerte aux écoles de formation professionnelle et technique			5 525 900
		Aide relative aux programmes de formation			
		Formation des chômeurs		4 000 000	1 310 000
		Programme d'apprentissage		2 263 000	1 990 000
		Formation des contremaîtres et des superviseurs		25 000	17 500
		Formation relative aux industries primaires		157 100	157 100
		Formation des enseignants, des superviseurs et des administrateurs dans le domaine de la formation technique et professionnelle (y compris une aide financière)		75 000	
		Formation des personnes handicapées		370 000	306 500
		Aide aux étudiants qui suivent des cours d'enseignement postsecondaire en sciences et technologie (autres que des cours universitaires)		100 000	
		Aide offerte à d'autres étudiants		219 600	219 600
		Cours par correspondance dans le domaine professionnel		4 000	5 000
		Formation en commerce		30 000	26 000
				27 108 700	9 557 600
		Moins: Annulation anticipée de crédits		508 700	360 000
			(20)	26 600 000	9 197 600
			Dépenses		
		Exercice financier, 1959-1960	8 152 692 $		
		Exercice financier, 1960-1961			
		Dépenses réelles, au 1er novembre 1960	1 285 337 $		
		Dépenses prévues pour le reste de l'exercice	7 912 263		
		Total prévu pour 1960-1961	9 197 600 $		

* Traduction

données sur l'objet des dépenses sous forme de planification du programme et de budgétisation. En 1981, les documents du Budget étaient révisés de nouveau, ce qui requérait de la part des ministres qu'ils fournissent de l'information sur le rendement des programmes.

5.5 Lors de la révision de 1981, le gouvernement s'est engagé à fournir au Parlement et au grand public de l'information d'un tout nouveau genre. Jusqu'alors, les données du Budget des dépenses ne portaient que sur les dépenses envisagées. Le nouveau Budget des dépenses, à deux volets, renfermerait des données sur les dépenses prévues et sur le rendement réel. Ces données devaient permettre l'examen du rendement prévu et du rendement réel des ministères par le même comité permanent, et établir la base de données requise tant pour évaluer les intentions futures, en fonction du rendement antérieur, que pour obliger le gouvernement à rendre compte de son rendement.

5.6 Le Budget des dépenses renferme trois parties. La partie I constitue le plan global de dépenses du gouvernement; la partie II, qu'on appelle également le Budget des dépenses principal, fait état des crédits demandés par chaque ministère ainsi que du libellé des lois de crédits; quant à la partie III, qui compte 78 volumes pour l'exercice 1988-1989, elle renferme des détails au sujet des activités et dépenses prévues par chacun des ministères. De plus, des budgets des dépenses supplémentaires sont déposés au moins deux fois par année dans le but de faire approuver par le Parlement des modifications aux dépenses pour un exercice donné.

5.7 La section qui suit porte sur l'engagement pris par le gouvernement dans le but de communiquer toute l'information nécessaire au Parlement, par le biais des documents du Budget des dépenses. Elle énonce également, dans une brève section, l'étendue de la vérification, l'approche de vérification ainsi que les conclusions générales tirées par suite de celle-ci. Le chapitre est consacré principalement à la description des problèmes que nous avons décelés ainsi qu'à la formulation de recommandations et suggestions en vue d'améliorer la situation.

Engagement pris par le gouvernement en matière de communication de l'information

5.8 L'édition de 1983 du Guide du Budget des dépenses du gouvernement du Canada expose l'engagement pris par le gouvernement en vue de communiquer de l'information au Parlement dans la partie I :

> Le plan de dépenses (partie I) établit le cadre de l'imputabilité du gouvernement envers le Parlement en ce qui concerne le niveau des dépenses du gouvernement, ainsi que la répartition de ces dépenses entre les divers domaines de politique (enveloppes). Pour appuyer cet objectif, la partie I du Budget des dépenses analyse le plan de dépenses pluriannuel en fournissant un aperçu des dépenses du gouvernement, y compris les points saillants de l'évolution des dépenses d'une année à l'autre et illustre le rapport entre les dépenses du gouvernement et l'économie dans son ensemble. La partie I comprend en outre une description détaillée des plans de chacun des dix domaines de politique, notamment les objectifs et projets afférents aux politiques du gouvernement. On décrit également les principales répercussions de ces projets sur les dépenses au

cours de la période de planification quinquennale. Ces informations permettent au Parlement d'examiner les projets afférents aux politiques du gouvernement dans le cadre de son étude du Budget des dépenses et de tenir le gouvernement responsable des résultats obtenus.

5.9 Depuis 1983, le système gouvernemental de gestion des dépenses a connu deux évolutions importantes. Il y a eu, premièrement, abolition des deux organismes centraux qui avaient la responsabilité d'aider les ministres à coordonner les politiques sur l'expansion économique et sociale. Il y a donc répartition de la responsabilité d'établir l'aperçu général de la stratégie, selon les exigences du Guide. Deuxièmement, le gouvernement a changé la pratique de présenter le budget à une date fixe précédant le dépôt du Budget des dépenses. En conséquence, certains renseignements qui apparaissaient antérieurement dans la partie I du Budget des dépenses apparaissent maintenant dans les documents budgétaires, notamment dans le plan financier.

5.10 La politique du gouvernement en matière de communication de l'information dans la partie III du Budget des dépenses, énoncée dans la circulaire 1982-8 du Conseil du Trésor, consiste à «...améliorer l'imputabilité du gouvernement vis-à-vis du Parlement en fournissant des renseignements plus nombreux et plus judicieux sur les programmes gouvernementaux en permettant aux parlementaires d'effectuer un meilleur examen des dépenses». Dans cette optique, la circulaire indique que la partie III du Budget des dépenses «...doit contenir suffisamment de renseignements pour permettre aux députés de comprendre et d'évaluer la performance escomptée et réelle d'un programme sur le plan des résultats et des ressources afférentes...»

5.11 Le Bureau du contrôleur général a émis des lignes directrices précises au nom du Conseil du Trésor, dans le but d'aider les ministres à préparer la partie III de leurs ministères. Ces lignes directrices font état de six principes de présentation de l'information, c'est-à-dire la pertinence, la fiabilité, l'objectivité, l'intégralité, l'importance relative et la comparabilité.

5.12 Nous sommes d'avis que l'application de ces principes avec discernement permet d'obtenir une description valable d'un programme et de son contexte. En conséquence, nous en avons tenu compte, pour l'élaboration de nos critères de vérification, lors de l'examen du Budget des dépenses, lorsque nous avons déterminé si la description fournie expliquait bien le programme, son contexte et ses résultats. Nous avons élaboré deux critères généraux fondés sur les besoins des députés, indiqués à notre équipe de vérification. Ces deux critères généraux sont également implicites dans la politique du gouvernement en matière de communication de l'information, et ils s'appliquent aussi à la partie I et à la partie III du Budget des dépenses. Il s'agit de la compréhensibilité et de l'accessibilité, définies comme suit :

- une personne assez bien renseignée qui n'a pas une connaissance détaillée des opérations du gouvernement et du programme décrits doit pouvoir comprendre le plan de dépenses en lisant la partie III;

- l'information sur divers sujets devrait être facile à trouver dans la partie III, qui doit expliquer clairement comment et où obtenir des renseignements plus détaillés sur un programme donné.

Les intérêts conflictuels

5.13 Le simple fait de fournir des données complètes et utiles au sujet d'un programme peut causer des ennuis aux ministères. Par conséquent, il n'est pas surprenant que certains d'entre eux soient tentés de camoufler certains faits ou tendances défavorables. Au Royaume-Uni, une récente étude de l'information communiquée au Parlement tirait deux conclusions. Premièrement, «pour les ministres, la priorité consiste à s'assurer que les chiffres sont justifiables, non compréhensibles, et le manque de clarté peut même présenter des avantages». Deuxièmement, «comme l'une des fonctions du Parlement consiste à examiner les dépenses gouvernementales, le fait que les intérêts du gouvernement et du Parlement ne sont pas les mêmes se passe de commentaires» (traduction).

5.14 L'existence de ce conflit d'intérêts fut reconnue il y a plus d'un siècle lorsque le Parlement a autorisé la création du Bureau du vérificateur général. Le vérificateur général s'est vu confier le mandat de signaler dans son rapport certains événements qui n'auraient pas été rendus publics autrement.

5.15 L'obligation qui est faite au gouvernement de communiquer de l'information prend un aspect politique plutôt que juridique. D'après Beauchesne, le règlement de la Chambre des communes fait en sorte qu'un ministre peut «...refuser de répondre à une question sans avoir à motiver son refus et il est contraire au Règlement d'insister pour obtenir une réponse, aucun débat n'étant permis. Le refus de répondre ne peut donner lieu à la question de privilège et il n'est pas conforme à la pratique régulière de commenter ce refus. Un député peut poser une question, mais il n'a pas le droit d'insister pour qu'on y réponde.» Néanmoins, un ancien premier ministre du Canada a déjà souligné l'importance d'une information valable pour le processus démocratique :

> Les progrès démocratiques exigent une disponibilité réelle de renseignements véritables et complets. De cette façon, le peuple peut évaluer objectivement les politiques de son gouvernement. Le fait d'agir autrement ouvre la voie à une dissimulation despotique.

5.16 Dans l'optique d'une société démocratique, le gouvernement canadien a démontré ses bonnes intentions en ce qui concerne la communication de l'information en révisant le Budget des dépenses à la fin des années 60, puis au début des années 80, puis en déployant des efforts continus en vue d'en assurer l'amélioration.

Étendue de la vérification

5.17 Nous avons examiné les trois parties du Budget des dépenses, ainsi que les budgets des dépenses supplémentaires pour déterminer dans quelle mesure on respecte l'engagement du gouvernement en matière de communication de l'information.

5.18 Nous avons examiné dans quelle mesure la partie I est compréhensible et complète. Dans le cas de la partie II, nous avons déterminé si les renseignements numériques et autres renseignements officiels étaient conformes à l'information que l'on retrouve dans la partie I et dans les parties III.

5.19 La plus grande partie de nos travaux de vérification a porté sur la partie III de huit ministères. Dans ces ministères, les programmes choisis faisaient tous l'objet de vérifications intégrées. Nous avons examiné la partie III du Budget, pour les exercices 1987-1988 et 1988-1989, principalement dans le but de déterminer si elle décrivait les programmes choisis de façon valable et compréhensible.

5.20 De fait, le présent chapitre constitue un rapport d'étape sur la révision du Budget des dépenses entreprise en 1981.

Approche de vérification

5.21 Au début de notre vérification, nous avons examiné le processus d'acheminement de l'information communiquée au Parlement au sujet des activités du gouvernement. Outre les grands rapports présentés régulièrement par le gouvernement, on retrouve la période des questions, les questions au feuilleton, les réponses des employés de la Bibliothèque du Parlement aux questions des députés, l'utilisation de rapports des médias par les députés, et une participation des académiciens et des porte-parole de groupes d'intérêt public qui contribuent au processus d'acheminement de l'information.

5.22 Nous avons ainsi été en mesure de mieux comprendre l'importance et l'utilité du Budget des dépenses par rapport à l'ensemble du processus d'acheminement ainsi que le rôle du Budget des dépenses pour permettre au Parlement d'exercer un contrôle sur le gouvernement. Le Budget des dépenses ne constitue qu'un élément mineur, quoique vital, de l'ensemble de l'information communiquée au Parlement.

5.23 Notre deuxième tâche a consisté à interviewer 31 députés et autres personnes qui, à notre avis, pourraient utiliser les données que renferme le Budget des dépenses. Parmi ces personnes, mentionnons des chercheurs pour les divers comités, les comités électoraux, la Bibliothèque du Parlement, ainsi que des journalistes, des académiciens et autres analystes. Nous voulions déterminer leurs besoins en matière d'information, ainsi que l'utilisation faite de l'information obtenue, de même que leur évaluation du Budget des dépenses, et leur demander des suggestions en vue d'apporter des améliorations.

5.24 Nous avons également interviewé un certain nombre de fonctionnaires fédéraux responsables de la préparation de la partie III du Budget de leur ministère. Nous voulions bien connaître le processus de préparation et obtenir des suggestions sur la façon d'améliorer le processus et les documents.

5.25 En 1987, le Bureau du vérificateur général communiquait les résultats de son étude de la gestion et du contrôle financiers menée dans neuf ministères, et formulait des observations et conclusions concernant la partie III de ces ministères. Il signalait que la qualité de l'information communiquée au Parlement s'était améliorée grâce à la révision du Budget des dépenses, mais qu'il restait de sérieuses lacunes à combler. Ainsi, par exemple, la description de la façon dont les ressources doivent être utilisées pour atteindre les résultats escomptés n'est pas toujours valable. Il était très rare que les ministères mesurent l'efficience

et qu'ils compilent des données sur les coûts. Nous nous sommes fondés sur ces constatations pour tirer les conclusions du présent chapitre.

5.26 Nous avons examiné les documents d'autres pays qui sont comparables à notre Budget des dépenses, notamment au Royaume-Uni, en France, au Mexique et en Nouvelle-Zélande. Les documents les plus pertinents sont ceux du Royaume-Uni, et nous avons inclus quelques exemples tirés de ceux-ci.

Conclusions générales

5.27 Nous avons tiré des conclusions distinctes pour chacune des parties du Budget des dépenses.

Partie I - Le plan de dépenses du gouvernement

5.28 La partie I établit un lien clair et précis entre le plan financier du Budget et le plan de dépenses du gouvernement, exposé en détail dans le Budget des dépenses. Notre analyse a démontré que la partie I ne fournit pas une description en profondeur des plans du gouvernement, des objectifs de politique et des initiatives. On peut retrouver une partie de l'information descriptive dans le plan financier des documents budgétaires. Cependant, et même pour les deux documents mis ensemble, les répercussions et le contexte des grands projets de dépenses, pour une période de planification quinquennale, ne sont pas toujours bien décrits.

5.29 L'évolution du système de gestion des dépenses, dont nous avons fait état plus tôt, constitue la cause première du caractère incomplet de la partie I en rapport avec l'engagement de 1983 du gouvernement sur la communication de l'information. À la lumière des modifications apportées à sa procédure de gestion des dépenses, il est nécessaire que le gouvernement examine quel est pour lui le meilleur moyen de s'acquitter de son engagement en matière de communication avec le Parlement.

Partie II - Le Budget des dépenses principal

5.30 Notre vérification de la partie II du Budget des dépenses, qui renferme en détails les libellés et montants au sujet des crédits que le Parlement sera appelé à approuver par le biais de lois de crédits, n'a donné lieu à aucun écart par rapport à l'information qui s'y rapporte et que renferment la partie I et les parties III.

Partie III - Les plans de dépenses des ministères

5.31 La partie III permet aux ministères de renseigner le Parlement au sujet des dépenses prévues, ainsi que du rendement et des résultats obtenus par le biais des dépenses autorisées antérieurement. Elle renferme énormément d'information utile. Malgré quelques lacunes, la partie III constitue la meilleure source d'information au sujet de la plupart des programmes ministériels. Elle a fait l'objet d'améliorations constantes depuis sa création au

début des années 80, et elle se compare favorablement avec les meilleurs documents que nous avons trouvés dans d'autres pays.

5.32 Néanmoins, la partie III ne constitue pas un outil entièrement satisfaisant pour ce qui est de l'obligation de rendre compte, étant donné qu'elle n'est pas facilement compréhensible pour les députés et pour le grand public. Bien qu'elle renferme de précieux renseignements pertinents, ceux-ci sont trop difficiles à extraire.

5.33 Dans certains cas, la présentation normalisée des documents entrave la communication. Dans d'autres, c'est le contenu qui laisse à désirer. Quelquefois, il arrive que des renseignements importants soient omis ou inexacts; d'autres fois, tout message est caché par trop de détails; dans certaines parties III, il y a place pour de l'amélioration dans la façon de faire rapport sur le rendement des programmes et sur leurs résultats. Mais ces correctifs dépendront de la façon dont la plupart des ministères élaboreront des systèmes améliorés de mesure et de rapports.

5.34 Dans d'autres cas, la compréhension est rendue, sans nécessité, trop difficile en raison de la typographie, de la disposition, du style de rédaction ou d'autres facteurs.

5.35 À notre avis, trois mesures s'imposent pour faciliter la compréhensibilité et accroître l'accessibilité des données que renferme la partie III :

- une brève vue d'ensemble des principales composantes des programmes, au début de la section réservée à chaque programme, dans le but d'expliquer, en termes simples, les dépenses envisagées et le rendement du programme;
- un index;
- une citation des sources de référence, accompagnées de ces documents qui seraient mis promptement à la disposition des députés.

D'autres modifications et ajouts, dont il est question plus loin, pourraient mener à une amélioration de la communication.

Le Budget des dépenses supplémentaire

5.36 Le Conseil du Trésor a fait part de son intention d'améliorer la disposition du Budget des dépenses supplémentaire. Cette amélioration se traduira particulièrement par la publication d'une liste à jour des pouvoirs de dépenser pour tous les crédits, conjointement avec chaque budget des dépenses supplémentaire. Il n'en reste pas moins que ces documents ne renferment généralement pas beaucoup d'explications ou de justifications dans le cas des crédits supplémentaires demandés. Dans de nombreux cas, les crédits supplémentaires demandés sont de nature essentiellement administrative, c'est-à-dire qu'un ministère a besoin d'une augmentation de crédits dans le but de lui permettre d'engager les dépenses nécessaires à l'aide des fonds non utilisés dans le cas d'autres crédits. Dans d'autres cas, les dépenses doivent être engagées en fonction d'événements imprévus. Dans ce dernier cas, de meilleures explications et justifications devraient être fournies.

Observations et recommandations

5.37 Les recommandations et suggestions qui suivent ont pour but d'accroître l'utilité des documents du Budget des dépenses pour les députés. Leur mise en application aura pour effet d'améliorer la qualité de l'information fournie actuellement, en vue d'atteindre la norme élevée prévue par la politique du gouvernement en matière de communication de l'information dans le Budget des dépenses.

5.38 Nos suggestions sont fondées sur les lacunes décelées dans la partie III, ainsi que sur des exemples tirés d'autres documents ministériels et des documents reliés à l'octroi de subsides au Royaume-Uni. Même si nous avons fondé certaines de nos suggestions sur les documents reliés à l'octroi des subsides au Royaume-Uni, cela ne signifie pas qu'il soit impossible d'améliorer ces documents. En fait, ces documents ainsi que le processus d'octroi des subsides proprement dits sont en cours de révision. Quoi qu'il en soit, nos documents du Budget des dépenses pourraient tirer parti de l'adoption de quelques-unes des pratiques relatives aux documents du Royaume-Uni, ainsi qu'à d'autres documents du Canada.

5.39 Nos observations et recommandations sont classées en quatre groupes, selon la compréhensibilité, l'accessibilité, le contenu et la communication, qui rejoignent les principes de présentation mentionnés plus tôt. Bien qu'elles soient classées séparément, les questions soulevées dans les quatre groupes sont étroitement reliées.

Amélioration de la compréhensibilité

5.40 Lorsque le gouvernement s'est engagé à réviser le Budget des dépenses, des représentants du Bureau du contrôleur général ont mené une petite enquête auprès des députés afin de déterminer la nature de l'information dont ces derniers ont besoin. Or, les députés ont surtout besoin de descriptions et de sommaires des programmes ministériels. Ils aimeraient également que le mandat, les objectifs et l'organisation pour la réalisation de programmes leur soit expliqués, et que les perspectives de la planification et l'évaluation des résultats de programmes soient connus. En guise de réponse, le Bureau du contrôleur général a élaboré des lignes directrices qui établissent des normes pour la présentation et le contenu. Bien que les députés aient jugé les lignes directrices appropriées à l'époque, ils déclarent maintenant que la partie III est insatisfaisante à certains égards.

5.41 Nous avons constaté qu'il existait trois raisons principales pour lesquelles les députés jugeaient la partie III insatisfaisante :

- les données relatives aux composantes de programmes sont disséminées un peu partout dans le document;
- il n'existe pas de vue d'ensemble des principales composantes des programmes;
- les exigences en matière de contenu, principalement en ce qui concerne les rapports sur le rendement et les résultats de programmes, ne sont pas toujours respectées.

5.42 **Présentation.** La présentation adoptée a souvent comme résultat la fragmentation de l'information à un point tel qu'il est difficile pour le lecteur de s'y retrouver et de comprendre la situation. Une partie du problème réside dans la méthode employée pour décrire les programmes du gouvernement. Des crédits sont votés pour un programme principal qui peut se composer de diverses composantes appelées officiellement activités, sous-activités, parfois même sous-sous-activités et même éléments de planification. Ces diverses composantes secondaires sont parfois très importantes, et il arrive souvent qu'elles présentent un plus grand intérêt, pour le Parlement et le grand public, que les programmes principaux. La partie III est conçue pour décrire les programmes principaux.

5.43 Prenons, à titre d'exemple de ce qui prévaut à l'heure actuelle, le Programme d'emploi et d'assurance d'Emploi et Immigration Canada. Ce programme compte quatre activités, dont le Service national de placement qui, à son tour, compte trois sous-activités, dont l'une d'entre elles est appelée «Placement». Les données relatives à la sous-activité de Placement (112 millions de dollars) se retrouvent à différents endroits d'une section de 82 pages, consacrée à la description du Programme d'emploi et d'assurance (4,2 milliards de dollars). Pour avoir une idée de la dissémination des données, on peut consulter la pièce 5.2, qui constitue un montage de quelques-uns des renseignements sur la sous-activité de Placement. Ce montage indique également qu'une grande quantité d'information est fournie, une augmentation considérable par rapport à 1962 (pièce 5.1).

5.44 Le Service canadien des forêts, qui utilise plus de la moitié de ses fonds dans le cadre d'ententes fédérale-provinciales, constitue un autre exemple de dissémination de l'information. La partie III du Budget des dépenses consacrée au Service renferme des renvois à des dépenses sur des ententes de développement fédérales-provinciales qui représentent 139 millions de dollars, dans 12 pages différentes. Les données financières relatives à ces ententes se retrouvent dans 18 pages différentes.

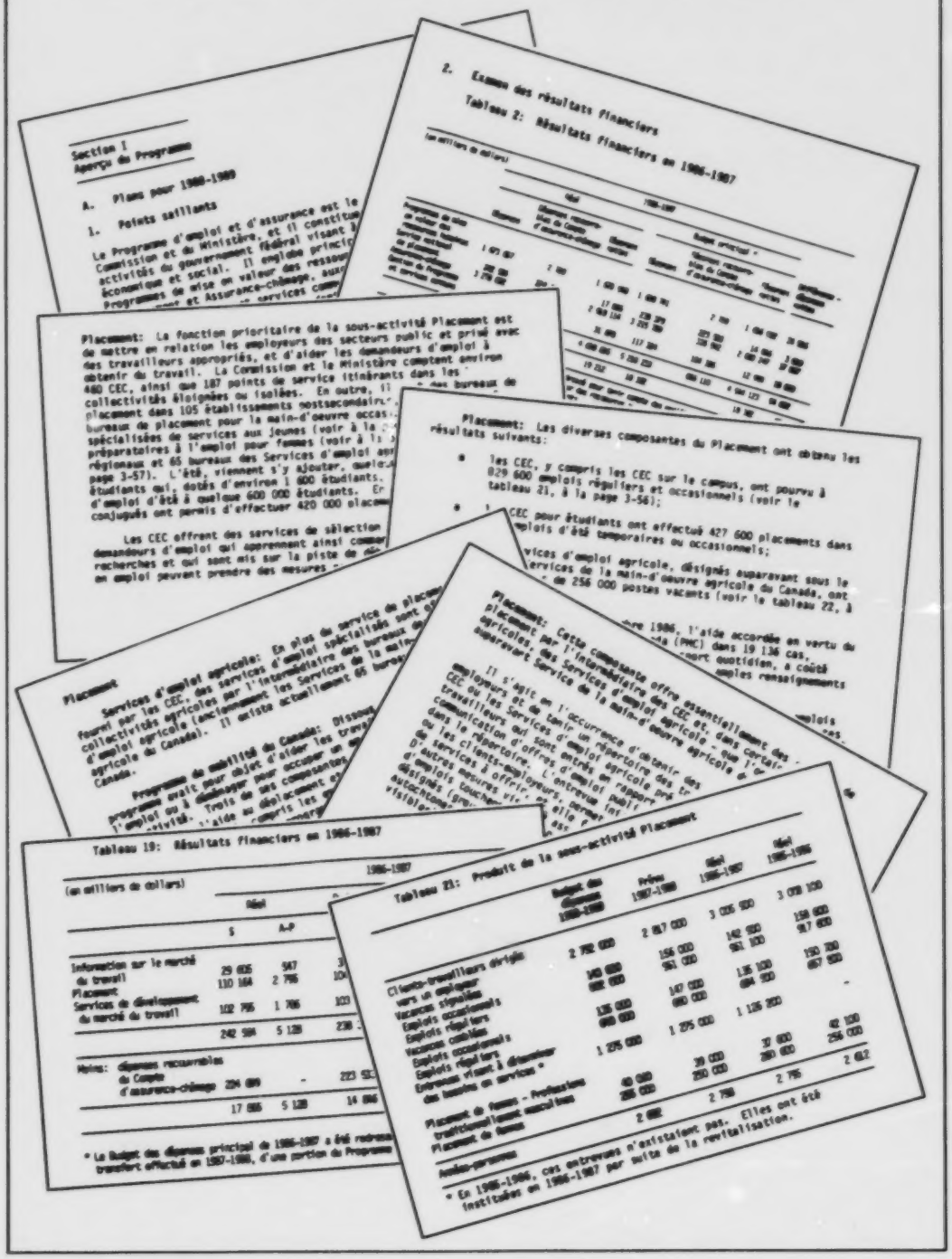
5.45 **Aperçu général.** Il serait beaucoup plus facile pour les députés d'obtenir sur-le-champ un aperçu général des composantes d'un programme si le Canada adoptait la méthode employée au Royaume-Uni. Le Livre blanc du Royaume-Uni sur les dépenses publiques renferme des descriptions de composantes de programmes importantes en tant qu'unités intégrales, mais sans beaucoup de détails. La pièce 5.3 renferme un exemple de l'aperçu général d'un programme d'expansion commerciale et de création d'emplois. Les données descriptives de base se retrouvent à un même endroit : but, nature, groupe visé, résultats, coûts.

5.46 Il est parfois difficile d'obtenir, même dans la partie III, une vue d'ensemble financière. Prenons l'exemple de la sous-activité de Placement de la CEIC, mentionné plus tôt. Il est difficile d'en déterminer la source de financement. Pour déterminer la nature du problème, consulter la pièce 5.4. Il convient de rappeler que la complexité apparente, dans cet exemple, vient du fait que la présentation adoptée des parties III ne convient pas parfaitement à tous les programmes du gouvernement.

5.47 Les députés que nous avons interviewés au printemps de 1968 préféraient la méthode employée au Royaume-Uni, du moins en ce qui concerne l'obtention d'une vue d'ensemble. Cependant, ils ne voulaient pas perdre les détails importants qui sont actuellement publiés dans la partie III.

Pièce 5.2

TIRÉ D'EMPLOI ET IMMIGRATION, PARTIE III, QUI DONNE UN EXEMPLE DE LA DISSÉMINATION DE L'INFORMATION SUR LA SOUS-ACTIVITÉ «PLACEMENT»



Pièce 5.3

APERÇU GÉNÉRAL CONCIS D'UNE COMPOSANTE DE PROGRAMME

(Tiré du Livre blanc sur les dépenses publiques du Royaume-Uni de 1988) *

Aide à la création d'entreprises
Crédits 1 et 2 - Services à l'emploi

13 Ce programme a pour but d'aider les personnes sans emploi à fonder de nouvelles entreprises viables qui, sans leur initiative, n'existeraient pas. Ces personnes hésitant peut-être à le faire parce qu'elles risquent de perdre leurs prestations régulières ou supplémentaires d'assurance-chômage. Or, en leur versant une allocation de 40 £ par semaine, jusqu'à concurrence d'un an, le programme permet d'éliminer tout obstacle de nature monétaire. A la fin de 1987-1988, environ 325 000 personnes auront participé au programme. Le tableau 7.6 indique les dépenses et les coûts par personne, dans le cadre du programme. Deux autres indicateurs de rendement, établis par le biais de sondages d'évaluation, consistent en un taux de survie des entreprises ainsi qu'un taux de création d'emplois deux ans après la fin du versement des allocations. Le pourcentage des entreprises, toujours en affaires, était de 54 p. 100 pour ceux qui ont participé au programme entre février et juillet 1982, et de 56 p. 100 pour ceux qui ont participé au programme entre décembre 1983 et février 1984. Le nombre d'emplois créés pour chaque groupe de 100 entreprises, toujours en affaires à ce stade, était de 99 en ce qui a trait à la période de février à juillet 1982 et de 114 en ce qui a trait à la période de décembre 1983 à février 1984.

Tableau 7.6 Programme d'aide à la création d'entreprises

	1985-1986 rendement	1986-1987 rendement	1987-1988 rendement prévu	1988-1989 plans	1989-1990 plans	1990-1991 plans
Dépenses (1) (en millions de £)	104	146	199	228	234	239
Participants à la fin de l'exercice (en milliers)	60	87	102	110	110	110
Coûts directs nets pour le premier exercice par personne qui n'est plus sans emploi (1) (en £)	1 600	2 000	2 300 (2)	2 350 (2)	2 400 (2)	2 450 (2)
Coût brut par année - bénéficiaire (1) (en £)	2 090	2 119	2 172	2 260	2 246	2 302
Coûts administratifs en % des coûts totaux	4.2	3.9	4.0	3.8	3.8	3.8

(1) Sans tenir compte des coûts administratifs

(2) Les chiffres pour ces exercices comprennent l'incidence prévue sur les coûts découlant du relâchement de l'exigence que les entreprises soient indépendantes

* Traduction

5.48 L'une des façons d'établir un compromis pour donner une vue d'ensemble et pour fournir suffisamment de détails consisterait à conserver les normes actuelles en matière de contenu, mais en débutant chaque section réservée à un programme dans la partie III par une brève vue d'ensemble des composantes de ce programme, comme c'est le cas au Royaume-Uni.

5.49 Nous comprenons bien qu'il est difficile de décrire des programmes gouvernementaux complexes de façon simple et brève. Toute méthode adoptée pour présenter de l'information comportera des faiblesses à certains points de vue. Nous croyons néanmoins que la présentation que nous suggérons sera préférable pour permettre une compréhension globale des programmes d'un ministère.

5.50 **Rapports sur le rendement et sur les résultats de programmes.** Le gouvernement s'est engagé à présenter des rapports sur le rendement de ses programmes, y compris leurs résultats et leurs conséquences, dans la partie III du Budget des dépenses. L'an dernier, dans le chapitre portant sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, le Bureau indiquait que les gestionnaires disposaient rarement de l'information dont ils ont besoin pour déterminer si leurs opérations sont économiques, efficientes et efficaces. En conséquence, peu de ministères sont en mesure de fournir au Parlement des données sur le rendement en conformité avec l'engagement du gouvernement.

Pièce 5.4

SOURCES DE FINANCEMENT - SOUS-ACTIVITÉ DE «PLACEMENT»

Les renvois se rapportent à la partie III du Budget des dépenses d'Emploi et Immigration Canada pour 1988-1989.

Le titre «Placement» apparaît en premier à la page 3-13. La sous-activité de «Placement» est une composante de l'activité du «Service national de placement» du Programme de l'emploi et de l'assurance. Le tableau 3, structure par activité, à la page 3-20, indique donc que le «Placement» est une sous-activité du Service national de placement.

page 3-5 Le tableau «programme par activité» indique que le Service national de placement se verra attribuer la somme totale de 250,576 millions de dollars. De ce montant, 233,663 millions proviennent de "recettes à valoir sur le crédit", et 16,913 millions proviendront des 4,279 milliards de dollars indiqués à la page 3-4 dans le tableau «besoins financiers par autorisation».

D'où vient la somme de 233,663 millions de dollars?

page 3-10 Le tableau «besoins financiers par activité» montre qu'il s'agit de «dépenses recouvrables du Compte d'assurance-chômage».

page 1-7 Une note de renvoi afférente au «plan de dépenses par programme» indique que la méthode de calcul des frais d'administration de l'Assurance-chômage est exposée à la page 5-14.

page 5-15 Le tableau 5 montre que le montant des coûts du Service national de placement qui se rapportent à l'Assurance-chômage s'élève à 233,7 millions de dollars. Ce montant doit être transféré du Compte d'assurance-chômage.

Les Comptes publics du Canada, pour l'exercice 1986-1987 (volume I, page 7.6), montrent que le Compte d'assurance-chômage s'est vu attribuer environ 9,6 milliards de dollars provenant de sources externes, et 2,8 milliards de dollars au titre de la part du gouvernement dans les dépenses de prestations, pour l'année civile 1986. Ce paiement a été effectué en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage

Comme on peut le constater, le financement de la sous-activité «Placement» provient de trois sources :

- **les contributions à l'assurance-chômage perçues auprès des employeurs et employés;**
- **les contributions versées au Compte d'assurance-chômage par le gouvernement, en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage;**
- **une fraction des fonds à être votés pour le Programme d'emploi et d'assurance.**

5.51 Cette situation est demeurée inchangée, et peu d'information est fournie pour de nombreux programmes examinés. Ainsi, par exemple, l'Aide à l'éducation postsecondaire offerte dans le cadre du Programme des affaires indiennes et inuit, dans le but d'encourager les Indiens inscrits et les Inuit à acquérir une éducation postsecondaire, coûte environ 100 millions de dollars par année. Bien que l'on dispose de statistiques sur les taux de participation, la partie III ne fournit aucune donnée comparative éloquente ni aucune donnée sur le rendement du programme susceptible d'aider le lecteur à évaluer les résultats du programme. Quant au ministère, il ne compile pas de façon systématique des données sur le taux de réussite, le nombre total de diplômes obtenus, le nombre de diplômés dans chaque domaine d'étude, le taux d'emploi ou d'autres données pertinentes. Il ne peut donc pas aider le gouvernement à respecter l'engagement pris envers le Parlement.

5.52 Nous convenons qu'il est particulièrement difficile d'élaborer des indicateurs élevés de rendement pour des programmes complexes. En fait, il est parfois impossible d'élaborer des indicateurs globaux pour certains programmes, mais cela est possible pour d'autres malgré la complexité de l'opération.

5.53 On retrouve un exemple de ce problème difficile de mesure dans le cas du ministère de la Défense. En 1984, le ministère entreprenait l'élaboration d'un système permettant d'évaluer la capacité militaire et de présenter des rapports internes à cet effet. Les indicateurs de rendement d'un programme, dans un contexte militaire, peuvent s'exprimer en termes d'aptitude à maintenir le combat, d'état de préparation opérationnelle et de capacité au combat. L'aptitude à maintenir le combat permet de déterminer pendant combien de temps les formations militaires peuvent soutenir le combat, ou obtenir des munitions à partir des stocks. L'état de préparation opérationnelle permet de déterminer combien de temps il faudra pour amener les forces militaires sur le champ de bataille. La capacité au combat décrit la capacité des formations et de l'équipement à faire face aux menaces apparentes. Le ministère a accepté d'élaborer, après consultation du Bureau du contrôleur général, des indicateurs appropriés qui seraient de nature à être signalés au Parlement, dans sa partie III, tout en se réservant le droit de veiller à ce que leur publication ne compromette pas la sécurité nationale.

5.54 La pièce 5.3 fournit de bons indicateurs de rendement pour un programme relativement simple, soit un programme de création d'emplois présenté plus tôt comme exemple d'un aperçu général concis. Elle indique le nombre de participants, ainsi que les coûts par personne qui n'est plus en chômage.

5.55 À l'heure actuelle, la présentation de la partie III exige que les indicateurs d'efficacité et les résultats fassent partie d'une sous-section spéciale d'une section réservée à la vue d'ensemble, généralement assez longue. Il s'ensuit que les résultats du programme ne sont pas indiqués au même endroit que les coûts ou objets qui s'y rattachent, d'où la difficulté de compréhension. Pour obtenir un exemple d'une façon différente de procéder, se reporter à la pièce 5.3. Le bref aperçu enregistre le taux de survie des entreprises ainsi que le taux de création d'emplois deux ans après la fin du versement des allocations, ceci en les maintenant tout près des énoncés d'objet et de coût.

5.56 Il est bon d'inclure des indicateurs de rendement et d'efficacité dans la vue d'ensemble et ce, pour diverses raisons. Premièrement, la description d'un programme est plus facile à comprendre parce que, notamment, les objectifs, buts et coûts sont clairement associés à des résultats précis et concrets. Deuxièmement, la responsabilité personnelle de l'inclusion de ces indicateurs est plus clairement attribuable au gestionnaire responsable du programme. Troisièmement, le contrôle exercé par le Parlement sur les programmes qui ne prévoient pas d'indicateurs de rendement appropriés est simplifié parce que ces programmes sont facilement identifiés.

5.57 Le Bureau du contrôleur général devrait modifier ses lignes directrices régissant la préparation de la partie III du Budget des dépenses, afin de prévoir :

- **l'ajout d'une brève vue d'ensemble qui décrit les principales composantes d'un programme, au début de chaque section de programme;**

- **l'inclusion, dans la vue d'ensemble, d'indicateurs choisis d'efficacité et de rendement, ainsi que de données sur les coûts et sur l'objet de chacune des composantes de programmes.**

5.58 Les ministères devraient s'efforcer d'évaluer le rendement et les résultats des programmes et de leurs composantes, et de présenter des rapports à cet effet.

Amélioration de l'accessibilité

5.59 Le Parlement a, par tradition, le droit d'examiner les activités du gouvernement de n'importe quel point de vue et de façon aussi détaillée qu'il le désire, et il exerce régulièrement ce droit. Il ne serait évidemment pas pratique de fournir au Parlement toute l'information dont les députés risquent d'avoir besoin. Néanmoins, il faut que les détails et explications soient facilement accessibles pour apporter un complément à l'information que renferme la partie III. Les données supplémentaires ainsi que les données de la partie III devraient être faciles à retracer.

5.60 Index. Le terme «programme» est utilisé de plusieurs façons et cela pose des problèmes. Le Cabinet et les ministres discutent des programmes. Les autorisations sont accordées en fonction des programmes. La politique se rapporte aux programmes. La budgétisation se fait par programme. Les fonctionnaires réalisent des programmes. L'évaluation du rendement est effectuée en fonction des programmes. Le grand public bénéficie des services afférents à des programmes. L'obligation de rendre compte est fondée sur des programmes. La partie III est conçue pour décrire les programmes du gouvernement associés aux lois de crédits (comme l'indique la section qui porte sur la présentation).

5.61 D'autre part, les députés et le grand public veulent souvent en savoir plus long au sujet d'une composante d'un programme qui prévoit la prestation de services au grand public. Malheureusement, les documents du Budget des dépenses ne comportent pas d'index par composante de programme qui permettrait aux députés et au grand public de retrouver facilement les données qu'ils cherchent. Ils pourraient avoir à fouiller dans toute la série du Budget des dépenses.

5.62 Prenons l'exemple du Programme de mise en valeur des salmonidés du ministère des Pêches et des Océans. Ce programme coûte environ 42 millions de dollars par année et il présente des avantages certains pour l'économie de la côte Ouest. Cependant, le lecteur doit consulter toute la partie III du ministère pour en connaître le coût, l'objet et les répercussions. On retrouve des renvois au programme dans au moins neuf pages non consécutives de l'édition de 1988-1989. Et les répercussions du programme apparaissent dans l'édition de 1987-1988, mais pas dans celle de 1988-1989.

5.63 L'ajout d'un index aiderait particulièrement les députés lorsqu'ils désirent communiquer les intérêts de leurs commettants, de groupes spéciaux ou régionaux aux ministres et à la fonction publique. Ce travail peut exiger de l'information provenant des plans de dépenses de divers ministères. Ainsi, par exemple, un député peut s'intéresser aux répercussions de la réduction de l'effectif de divers laboratoires, notamment l'Institut Bedford

de Pêches et Océans, l'Observatoire radioastronomique d'Algonquin du Conseil national de recherches et l'Établissement de recherche en agriculture de Saskatoon. Sans un index classé par région géographique ou par institution, les députés et leurs chercheurs auront beaucoup de difficulté à trouver l'information désirée. Dans un cas actuel, un chercheur expérimenté nous a indiqué qu'il avait consacré deux heures à essayer d'obtenir certains renseignements au sujet d'un aéroport. Il a déclaré qu'il avait dû fouiller dans la plus grande partie de la partie III du ministère des Transports (236 pages) pour trouver les renseignements désirés, dans la section réservée aux Fonds renouvelables des aéroports, comme l'exigent les lignes directrices. Il reste que de telles recherches s'avèrent frustrantes.

5.64 Par ailleurs, comme les députés consultent le Budget des dépenses principalement à des fins de référence, la création d'un index, par composante de programmes, par institution et par situation géographique rendrait les documents encore plus utiles.

5.65 Lorsque le Budget des dépenses a été révisé, le gouvernement a présenté un guide sur la préparation de celui-ci. Une publication annuelle du Guide constituerait le document idéal pour inclure un index général.

5.66 Les ministères devraient préparer des index pour leur partie III.

5.67 Le Bureau du contrôleur général devrait préparer un index pour tout l'ensemble des documents du Budget des dépenses.

5.68 Documents de référence. Plus la partie III devient complète et détaillée, plus elle est difficile à utiliser. Une façon de régler ce problème consisterait à augmenter le nombre de renvois à d'autres documents. Une autre façon consisterait à fournir de l'information sur demande. Une troisième façon consisterait à former les députés et leurs chercheurs en vue de leur faciliter l'utilisation des sources de renseignements accessibles.

5.69 On trouvera ci-après des exemples de la façon dont une liste de sources de référence pourrait améliorer l'accessibilité à des renseignements détaillés dans le cas de deux ministères.

5.70 Le Canada vient en aide à environ 100 pays par année, par le biais de l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Or, la partie III du Budget consacrée à l'ACDI ne renferme pas de liste des pays qui reçoivent de l'aide du gouvernement du Canada et des montants versés à ces pays. Pourtant, le rapport annuel de l'ACDI renferme une telle liste. Cependant, la liste demanderait environ sept pages en petits caractères, et l'on pourrait invoquer le même argument pour d'autre information. Si la partie III renfermait toute cette information, elle deviendrait tellement épaisse qu'elle serait difficilement maniable. Pour résoudre ce dilemme, la partie III de l'ACDI pourrait identifier les documents qui renferment des données pertinentes et l'Agence pourrait alors s'assurer que les députés et leurs chercheurs puissent obtenir rapidement copie des documents dont ils ont besoin.

5.71 Dans un autre cas, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien réalise des programmes à l'intention de diverses bandes et organisations. Des députés aimeraient peut-être connaître le montant des sommes versées à chaque bande ou organisation. Cette information qu'on retrouve dans les Comptes publics pourrait être citée dans la partie III, étant donné que son inclusion augmenterait la partie III du MAINC de quelques pages.

5.72 Au Royaume-Uni, les bibliographies font partie intégrante des documents sur les subsides. De plus, lorsqu'un ministre dépose un projet de loi en Chambre, il a l'habitude de remettre au greffier de la Chambre 100 copies de la documentation pertinente à des fins de distribution sur demande. Si le Canada procédait de la même façon, les députés auraient rapidement accès aux documents de base qui font état de la position du gouvernement.

5.73 Divers députés et chercheurs nous ont indiqué qu'il leur était arrivé d'avoir de la difficulté à obtenir des documents publics auprès des ministères. Si le gouvernement remettait des documents publics comme les rapports sur l'évaluation des programmes à la Bibliothèque du Parlement, de nombreux problèmes d'accès seraient résolus.

5.74 Les ministères devraient inclure une liste des sources de référence des documents publics pertinents dans leur partie III, et s'assurer que ces documents sont mis promptement à la disposition des députés.

Amélioration du contenu

5.75 Si les ministères fédéraux respectaient les lignes directrices établies, la partie III qui les concerne renfermerait des données appropriées en quantité suffisante. Cependant, il est plus facile de mettre des normes sur papier que de s'y conformer. Il faut faire preuve de discernement pour déterminer si une donnée doit être incluse ou pas, et c'est justement là que le bât blesse. Quant à la précision et à la fiabilité des données, elles ne semblent poser aucun problème. Les paragraphes ci-après font état de nos suggestions et recommandations pour améliorer le contenu de la partie III du Budget des dépenses. Les suggestions formulées par des députés et autres utilisateurs sont encadrées pour en faciliter la consultation.

5.76 Fiabilité. Les petites contradictions dans les données que renferme un rapport peuvent poser des problèmes hors de proportion par rapport à leur importance relative. Lorsque le lecteur se rend compte de la situation, il peut avoir tendance à remettre en question la fiabilité de l'ensemble du rapport, ou il peut penser qu'il a mal compris les données communiquées, et il peut les passer en revue de nouveau. Il va sans dire que cette relecture représente une perte de temps puisque le problème réside dans les données et non pas dans le manque de compréhension de la part du lecteur.

5.77 Dans la partie III de l'ACDI pour cette année, nous avons relevé des exemples de données mal rédigées. Ainsi, par exemple, on indique en page 17 que l'ACDI consacre 43 p. 100 de son budget aux programmes bilatéraux alors qu'en page 40, on établit ce pourcentage à 45 p. 100 à l'aide des données à jour. L'écart représente 40 millions de dollars environ. En outre, la version anglaise du tableau 9 indique que les transferts internes ont

connu une augmentation de l'ordre de 46,4 millions de dollars, alors que la version française indique une réduction équivalant à ce même montant.

5.78 Dans le cas du ministère de l'Agriculture, la partie III renferme des erreurs de nature différente susceptibles de créer des ambiguïtés et de donner lieu à des erreurs d'interprétation. Ainsi, la partie III de 1987-1988 indique que «Agriculture Canada a évalué les analyses nécessaires pour s'assurer que les teneurs en résidus dans les viandes, les produits laitiers, les fruits et les légumes ne dépassent pas des limites acceptables», alors que la partie III de 1988-1989 indique que «L'analyse à l'égard des résidus demeurera une grande priorité ... pour des denrées telles que la viande, les produits laitiers, les fruits et les légumes...» Nous sommes d'avis que ces deux énoncés signifient que le ministère est doté d'un programme poussé d'analyse. Cependant, notre vérification intégrée de ce ministère, que nous retrouvons dans le chapitre 8, nous a permis de constater que les méthodes d'analyse n'étaient pas suffisantes pour permettre de garantir, dans la mesure du possible, que sont décelés les résidus dans la nourriture et les produits agricoles. De plus, nous avons constaté qu'on n'avait effectué que peu d'analyses des résidus pour ce qui est des fruits et légumes en 1987-1988, ou avant.

5.79 **Pertinence et intégralité.** Passons maintenant à la partie III du ministère des Finances qui traite du Programme du service de la dette publique. Bien que le texte semble respecter les lignes directrices, nous sommes d'avis que la description du programme est insuffisante. En effet, la description fournie ne permet tout simplement pas au lecteur de comprendre en quoi consiste le programme. L'un des députés estime que ces données constituent «une preuve flagrante de non-information» (traduction). À notre avis, la description fournie ne permet pas au gouvernement de s'acquitter de son engagement en matière de communication de renseignements dans la partie III du Budget des dépenses. La pièce 5.5 indique les données qui devraient être fournies dans le cas du programme de la dette publique. Certains renseignements qui ont été omis se retrouvent dans les documents du Budget et pourraient être cités dans la partie III.

Décrire les activités importantes et en donner le coût

5.80 Il arrive que des activités ou fonctions importantes ne soient pas décrites. Ainsi, par exemple, le ministère des Pêches et des Océans s'est vu confier une fonction intitulée Répartition des ressources, qui permet d'établir les règlements en matière de quotas de pêche, de saisons de pêche, d'équipement, etc. Or, l'importance de cette activité n'est pas clairement démontrée, les méthodes employées ne sont pas décrites, et les coûts ne sont pas indiqués.

5.81 Dans un autre cas, celui du Programme des affaires indiennes et inuit, on est en voie de modifier la façon de procéder pour financer des programmes à l'intention des communautés indiennes. Connue sous le nom de «modes optionnels de financement» (MOF), cette nouvelle façon de procéder remplace quelques-uns des programmes de contributions qui existaient par le passé. En vertu des MOF, les bandes seront en mesure de concevoir leurs propres programmes et ce, avec plus de souplesse qu'auparavant dans le domaine financier. Le ministère estime que, durant l'exercice 1988-1989, trente MOF seront en vigueur et qu'ils permettront de verser une somme de 100 millions de dollars à 75 bandes

Pièce 5.5

DONNÉES QUI DEVRAIENT ÊTRE FOURNIES DANS LE CAS DU PROGRAMME DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE - PARTIE III

La description du Programme du service de la dette publique ne traduit pas l'importance de ce programme, ses modalités, le mode de réalisation, les responsables et les coûts.

Le Programme du service de la dette publique permet l'emprunt de sommes d'argent dans le but de financer les besoins en trésorerie du gouvernement qui ne sont pas déjà visés par les recettes. Les emprunts s'élèvent à des centaines de milliards de dollars chaque année, et la majeure partie de cet argent sert à refinancer l'«ancienne» dette lorsqu'elle arrive à échéance. Il s'agit du plus important programme de dépenses du gouvernement et ses coûts doivent être réglés en priorité, c'est-à-dire qu'il faut d'abord payer à même le Trésor l'intérêt sur la dette. Tel que prévu, les frais d'intérêt représentent une partie importante, et sans cesse croissante, des dépenses du gouvernement.

Les gestionnaires du programme savent quelle fraction de l'«ancienne» dette doit être refinancée et ils sont tenus au courant des «nouveaux» besoins de trésorerie du gouvernement. D'autres services des Finances et de la Banque du Canada fournissent également de l'information au sujet des taux d'intérêt et de la situation du marché. Cependant, ce sont les gestionnaires du Programme du service de la dette publique qui doivent recommander, d'un emprunt à l'autre, leur montant ainsi que les modalités d'emprunt. De même, ces gestionnaires doivent déterminer la meilleure façon d'investir les soldes de trésorerie «excédentaires» durant les jours qui séparent des emprunts.

La Banque du Canada représente l'agent financier et le «banquier» du gouvernement. Elle s'occupe de la majeure partie des travaux d'émission et d'administration. Les frais annuels d'émission et de service de la dette, sans tenir compte des nombreux services offerts gratuitement par la Banque du Canada, varient considérablement d'une année à l'autre. Pour l'exercice 1988-1989, on évalue ces coûts à 238 millions de dollars; pour l'exercice 1987-1988, on les évaluait à 304 millions de dollars. Le coût réel, en 1986-1987, était de 272 millions de dollars. Aucune explication n'est fournie quant à la raison de cet écart.

On ne parle pas du montant brut de la dette publique, pour lequel l'intérêt est payé. On ne donne pas non plus de contexte historique pour expliquer la dette accumulée ou les paiements annuels d'intérêt.

Le montant brut de la dette publique se situe actuellement à plus de 300 milliards de dollars. Il augmente à un taux composé de plus de 10 p.100 par année depuis cinq ans. Le taux d'intétêt correspondait en moyenne à 8,8 p.100 en 1987. Les tendances, au cours des dernières décennies, pourraient être démontrées à l'aide de données publiées dans les documents budgétaires pour la dette publique brute, en tant que pourcentage du PNB/PIB, ou des paiements d'intérêt sur la dette nationale brute.

La partie III n'élabore pas sur la façon dont le programme d'emprunt influe sur d'autres programmes publics et sur l'économie du Canada en général, par le biais de ses répercussions sur des marchés financiers.

Le programme domine le marché des obligations; en effet, il représente environ 60 p.100 du marché total. Les décisions des gestionnaires peuvent avoir une incidence sur la politique monétaire ainsi que sur d'autres emprunteurs et investisseurs.

indiennes. Or, cette situation n'est indiquée dans aucun des tableaux qui traitent des MOF et des paiements de transfert.

5.82 La partie III consacrée à Revenu Canada, Impôt comporte une description incomplète, en raison d'une omission importante. En effet, les comptes débiteurs indiqués représentent 1,28 million de comptes dont le solde à recevoir était de 3,3 milliards de dollars, en 1986-1987. Elle n'indique pas, toutefois, les comptes débiteurs supplémentaires qui proviennent du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique, qui représente 2,7 milliards de dollars et qui, d'après les dossiers du ministère, étaient en souffrance, au 31 mars 1987.

5.83 Par ailleurs, la partie III n'indique pas les «radiations» de comptes débiteurs, qui augmentent d'année en année, passant de 50 millions de dollars, en 1982-1983, à environ 600 millions de dollars, en 1986-1987. Comme cette tendance n'a pas été indiquée, aucune explication n'est fournie. De plus, le rôle du programme de crédit d'impôt pour la recherche scientifique n'est pas démontré.

5.84 L'ACDI pourrait aussi améliorer le contenu de sa partie III. Au cours des dernières années, l'ACDI a modifié les mécanismes de réalisation de ses programmes de deux façons. Au moment où la partie III était rédigée, l'ACDI décidait de décentraliser la réalisation de ses programmes. On ne fait pas état de cette décision dans la partie III, principalement parce qu'elle n'a été rendue publique qu'après la publication de la partie III. D'autre part, l'ACDI fait de plus en plus appel à des sous-traitants plutôt qu'à des fonctionnaires pour réaliser ses projets d'aide. Cette tendance n'est pas clairement indiquée dans le Budget des dépenses bien qu'elle soit implicite dans certaines sections du document.

> Augmenter la fréquence de données comparatives, dans le but d'aider les députés à comprendre le contexte, le rendement et la justification des activités.

5.85 Les députés nous ont indiqué qu'ils aimeraient obtenir avec plus de fréquence des données comparatives, afin de mieux comprendre et apprécier les programmes et projets. Or, les parties III que nous avons examinées renfermaient très peu de données comparatives ou alors ces données nécessitaient une amélioration. Bien que les lignes directrices exigent la «comparabilité» des données d'une année à l'autre, bon nombre de parties III n'y arrivent pas aussi bien qu'elles le devraient.

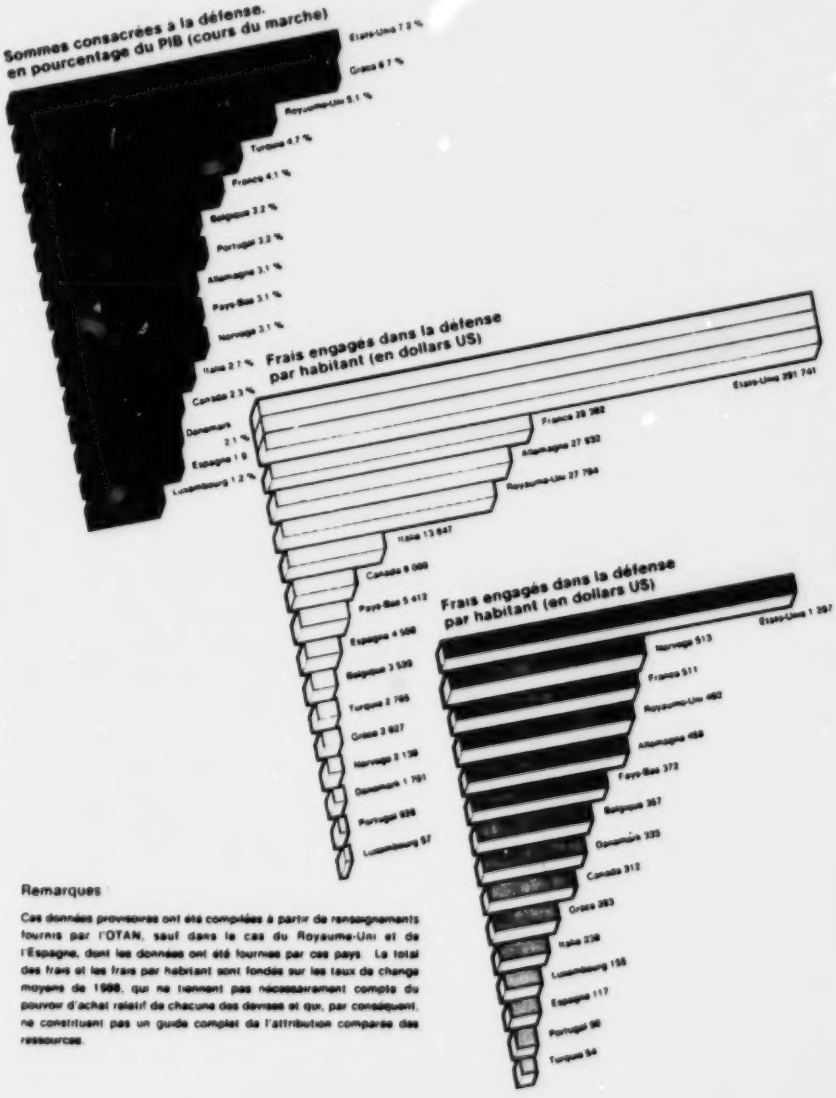
5.86 La partie III de la Défense nationale, par exemple, renferme un tableau qui illustre les frais de défense du Canada par rapport à ceux d'autres pays membres de l'OTAN. Le «Statement on the Defence Estimates» du Royaume-Uni (pièce 5.6) transmet le même message avec plus de clarté par l'utilisation d'un graphique. De telles comparaisons à l'échelle internationale seraient utiles comme données de base pour diverses questions comme les soins de santé, la dette publique, le commerce extérieur et les subventions agricoles.

Pièce 5.6

UNE UTILISATION EFFICACE DES GRAPHIQUES

(Tiré du "1987 Statement on the Defence Estimates, Volume I", du Royaume-Uni) *

Tableau 11 Comparaison des sommes consacrées à la Défense - Pays membres de l'OTAN (1986)



Remarques

Ces données provisoires ont été compilées à partir de renseignements fournis par l'OTAN, sauf dans le cas du Royaume-Uni et de l'Espagne, dont les données ont été fournies par ces pays. Le total des frais et les frais par habitant sont fondés sur les taux de change moyens de 1986, qui ne tiennent pas nécessairement compte du pouvoir d'achat relatif de chacune des devises et qui, par conséquent, ne constituent pas un guide complet de l'attribution comparée des ressources.

* Traduction

5.87 Un autre exemple : la section descriptive de la partie III de Pêches et Océans, qui omet de fournir certaines données importantes pour situer le contexte. Ainsi, par exemple, elle ne décrit pas l'étendue des problèmes économiques et sociaux associés à la surcapacité de la flottille de pêche et des usines de traitement du poisson. Elle n'indique pas non plus le nombre de pêcheurs ou de familles qui dépendent des pêcheries ni, ce qui est encore plus important, les tendances à long terme et les projections démographiques. Or, le fait de fournir de l'information de cette nature en plus grande quantité constituerait une amélioration importante de la partie III du ministère des Pêches et des Océans.

Établir un lien entre la partie III et les Budgets des dépenses supplémentaires, lorsque la situation s'y prête.

5.88 Au moment de la révision des documents du Budget des dépenses, on a convenu que la partie III serait fondée sur le Budget principal des dépenses de l'année précédente, c'est-à-dire qu'elle ne serait pas rajustée en fonction des Budgets des dépenses supplémentaires. Ces budgets supplémentaires représentent environ 4 ou 6 p. 100 du budget total, et normalement, cette convention ne pose pas de problème. Cependant, il arrive qu'un budget supplémentaire d'un ministère soit plus important et que cette convention pose des problèmes.

5.89 Dans le cas du ministère de l'Agriculture, par exemple, le Programme spécial d'aide aux producteurs de grains du Canada a été financé en partie par le biais du Budget des dépenses supplémentaire au cours des trois derniers exercices financiers, au coût de 2,1 milliards de dollars. Dans la partie III du ministère de l'Agriculture, pour 1988-1989 (page 2-10), les dépenses prévues pour 1988-1989 sont comparées aux dépenses prévues pour 1987-1988. Cette comparaison est cependant déformée parce qu'elle comprend une dépense importante autorisée par le biais du Budget des dépenses supplémentaire, alors que le budget de 1988-1989 ne prévoit pas une telle dépense. La partie III indique, plus précisément que : «Les dépenses totales du Ministère pour l'exercice 1988-1989 sont évaluées à 2 177 505 000 $. Cette somme représente une réduction de 1 219 781 000 $, soit environ 35,9 % par rapport aux dépenses prévues en 1987-1988.» En réalité, la majeure partie de la diminution provient de l'absence de Budget des dépenses supplementaire, une somme importante pour les années précédentes.

Compiler les données sur les dépenses et sur le rendement, en fonction d'une plus longue période de temps.

5.90 Les lignes directrices pour la préparation de la partie III concernent une période de cinq ans : trois années antérieures et deux années postérieures. En règle générale, la période visée ne couvre habituellement que trois ans, et porte sur les «estimations», les «prévisions» et les «données réelles». Ces trois catégories représentent des données différentes qui ne sont pas facilement comparables et, en l'absence d'un contexte historique suffisant, il s'ensuit de la confusion.

5.91 Dans les documents du Royaume-Uni, le Livre blanc sur les dépenses publiques prévoit régulièrement jusqu'à six ans de données historiques, ainsi que trois ans de prévisions.

Dans le cas de nombreux programmes, le coût unitaire est également indiqué pour ces mêmes périodes.

5.92 Certains utilisateurs des documents du Budget des dépenses du gouvernement du Canada nous ont indiqué qu'ils ne conservaient pas les exemplaires des années antérieures, généralement en raison du manque d'espace. Par conséquent, même s'ils sont prêts à y consacrer le temps et les efforts voulus, il leur est difficile d'établir une série dans le temps des dépenses ou du rendement.

> Fournir périodiquement le contexte historique des programmes, lorsque la situation s'y prête.

5.93 Les données relatives aux programmes qui existent depuis un certain temps pourraient être complétées par le biais de graphiques qui illustrent les tendances au plan historique. Une telle vue d'ensemble historique a été fournie dans la partie III de Pêches et Océans pour l'exercice 1987-1988, qui renfermait un graphique sur les débarquements de homards dans la région de l'Atlantique depuis 1890.

5.94 Le Royaume-Uni, dans son document qui est l'équivalent de notre partie I, vient de créer une section qui renferme des données historiques de base relatives à diverses questions. Si nous en faisions autant dans notre partie I, nous respecterions davantage la politique du gouvernement en matière de communication de l'information.

> Indiquer les dépenses engagées par d'autres ministères dans les mêmes secteurs.

5.95 Bon nombre de ministères engagent des dépenses majeures pour la réalisation de programmes associés à ceux d'autres ministères. Nous sommes d'avis que les dépenses afférentes à d'autres programmes fournissent un contexte important pour les programmes ministériels décrits dans la partie III. Au moment de sa création, la partie I devait renfermer ce type d'information. Dans notre rapport de l'an dernier, nous recommandions au ministère de l'Agriculture de compiler des données, puis de présenter un rapport, sur les principales dépenses engagées dans le domaine agricole par d'autres ministères, et nous avons préparé un tableau qui indique la façon dont on pourrait procéder. Dans la partie III de 1988-1989, le ministère publiait un tableau (page 1.7) qui illustre le total des crédits attribués au portefeuille de l'Agriculture, ainsi qu'un autre (page 6.45) qui illustre les dépenses du ministère des Transports consacrées à certains programmes du secteur de l'agriculture.

5.96 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien prépare un rapport annuel utile sur les dépenses d'autres ministères et gouvernements en matière de développement du Nord. La pièce 5.7 renferme un extrait de ce rapport.

5.97 L'objectif ultime de l'engagement pris par le gouvernement en matière de présentation de l'information au Parlement résidait dans le fait que les députés, ainsi que le

Pièce 5.7

DÉPENSES ENGAGÉES DANS LE NORD CANADIEN

Ceci est une illustration des dépenses projetées dans le Nord canadien par tous les ministères et les gouvernements pour 1987-1988. Il s'agit d'une reproduction du «Programme annuel des dépenses dans le Nord, 1987-1988», publié avec l'autorisation du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Répartition des dépenses (en millions de dollars) et pourcentage (%) par organisme

Organismes	1973-1974 Réel		1984-1985 Réel		1985-1986 Réel		1986-1987 Prévu		1987-1988 Projeté	
Gouvernement fédéral	$	%	$	%	$	%	$	%	$	%
Défense nationale	20.2	*10.3*	59.4	*8.2*	77.1	*11.1*	137.4	*17.8*	166.5	*20.5*
AINC	67.3	*34.1*	180.5	*24.9*	137.9	*19.8*	154.6	*20.0*	133.1	*16.4*
Santé et Bien-être	23.1	*11.7*	107.8	*14.9*	113.4	*16.3*	118.0	*15.3*	120.1	*14.8*
Transports	26.7	*13.5*	109.7	*15.1*	93.4	*13.4*	95.6	*12.4*	103.4	*12.7*
CEIC	8.5	*4.3*	51.2	*7.1*	55.2	*8.0*	53.0	*6.9*	53.0	*6.5*
Environnement	10.2	*5.2*	41.7	*5.8*	34.1	*4.9*	42.8	*5.5*	44.6	*5.5*
GRC	6.8	*3.4*	36.2	*5.0*	37.5	*5.4*	37.7	*4.9*	39.4	*4.9*
SCHL	0.5	*0.2*	22.1	*3.1*	28.8	*4.1*	19.9	*2.6*	33.0	*4.1*
Pêches et Océans	2.7	*1.4*	24.5	*3.4*	23.7	*3.4*	23.4	*3.0*	21.2	*2.6*
Postes Canada	3.3	*1.7*	18.3	*2.5*	19.2	*2.8*	20.3	*2.6*	21.0	*2.6*
Travaux publics	13.0	*6.6*	28.1	*3.9*	24.3	*3.5*	15.7	*2.0*	20.3	*2.5*
EMR	6.4	*3.3*	20.0	*2.8*	20.0	*2.9*	21.5	*2.8*	20.3	*2.5*
EIR	–	–	6.4	*0.9*	11.1	*1.6*	10.5	*1.4*	14.1	*1.7*
Secrétariat d'État	1.9	*1.0*	9.6	*1.3*	10.1	*1.5*	12.0	*1.6*	9.8	*1.2*
CFP	–	–	2.5	*0.3*	2.6	*0.4*	3.1	*0.4*	3.7	*0.5*
Travail	0.2	*0.1*	1.3	*0.2*	1.6	*0.2*	1.9	*0.2*	2.4	*0.3*
Justice	0.2	*0.1*	1.3	*0.2*	1.4	*0.2*	1.7	*0.2*	1.7	*0.2*
Revenu Canada	0.5	*0.2*	0.9	*0.1*	0.9	*0.1*	1.0	*0.1*	1.0	*0.1*
Anciens combattants	0.3	*0.2*	0.7	*0.1*	0.7	*0.1*	0.8	*0.1*	0.8	*0.1*
Magistrature fédérale	0.1	*0.1*	0.5	*0.1*	0.6	*0.1*	0.7	*0.1*	0.7	*0.1*
Musées nationaux	0.2	*0.1*	0.6	*0.1*	0.6	*0.1*	0.6	*0.1*	0.7	*0.1*
Communications	0.6	*0.3*	0.9	*0.1*	0.6	*0.1*	0.5	*0.1*	0.4	*0.1*
Radio-Canada	3.3	*1.7*	–	–	–	–	–	–	–	–
Finances	1.0	*0.5*	–	–	–	–	–	–	–	–
Total	197.1	*100.0*	724.2	*100.0*	695.0	*100.0*	772.5	*100.0*	811.1	*100.0*
Gouvernement fédéral	197.1	*55.8*	724.2	*49.6*	695.0	*44.4*	772.5	*42.7*	811.1	*42.1*
G.T.N.-O.	115.4	*32.7*	569.4	*39.0*	669.3	*42.8*	775.7	*42.9*	851.3	*44.1*
G.Y.	40.7	*11.5*	166.0	*11.4*	200.5	*12.8*	261.9	*14.5*	266.2	*13.8*
Total	**353.2**	***100.0***	**1 459.7**	***100.0***	**1 564.9**	***100.0***	**1 810.1**	***100.0***	**1 928.6**	***100.0***

(Note du rédacteur : Les lecteurs attentifs remarqueront des écarts mineurs dans les chiffres reproduits dans cette pièce.)

grand public, seraient en mesure de comprendre le contexte, le rendement et le coût des programmes simplement en lisant le Budget des dépenses révisé. Or, dans bon nombre de cas, le contenu de la partie III ne permet pas au ministère de respecter l'engagement du gouvernement.

5.98 Chaque ministère devrait mettre sur pied un processus d'examen qui permette de veiller à ce que sa partie III respecte la politique du gouvernement en matière de communication de l'information par le biais du Budget des dépenses.

Amélioration de l'efficacité de la communication

5.99 Pour améliorer l'efficacité de la communication, l'auteur doit commencer par déterminer la nature de l'information dont a besoin le destinataire, puis trouver la façon qui permet de communiquer cette information de façon aussi efficace que possible.

5.100 **Communication de l'information au Parlement.** D'après les entrevues que nous avons menées auprès des députés, ces derniers aimeraient que la partie III fournisse l'information prévue dans la politique gouvernementale, mais de façon compréhensible.

5.101 Il arrive souvent que la partie III ne constitue pas un document efficace de présentation de l'information au Parlement parce que les auteurs ne considèrent pas cet élément comme l'objet principal du document. Quelquefois, des discussions avec des représentants des ministères ont démontré que la partie III était considérée principalement comme un outil qui permet d'acheminer de l'information sur le rendement et sur les intentions du ministère, au Secrétariat du Conseil du Trésor. Il s'agit d'un document rédigé par des fonctionnaires, à l'intention d'autres fonctionnaires.

5.102 Lors des entrevues menées auprès de fonctionnaires responsables de la rédaction de la partie III, nous avons constaté à plusieurs reprises que la plupart d'entre eux ne savent pas ce que les députés veulent, ni la meilleure façon de procéder pour satisfaire à leurs besoins. Il arrive très souvent que la partie III soit rédigée par des employés du service des finances d'un ministère. De leur point de vue, les données sur les coûts des dépenses envisagées revêtent une importance capitale, alors que la description du programme, ses objectifs et les résultats sont jugés beaucoup moins importants. Dans certains cas, les personnes responsables de la réalisation d'un programme n'ont pas lu la description de leur programme dans la partie III.

5.103 Il ne fait aucun doute que certains ministères doivent modifier la procédure établie pour préparer la partie III, peut-être en assurant une participation plus grande de la part des employés affectés à la réalisation des programmes. Ils pourraient également demander aux préposés aux communications de revoir leurs documents ou, du moins, d'en analyser la présentation.

5.104 **Les ministères devraient veiller à ce que les auteurs de la partie III transmettent de l'information aux députés, en termes simples.**

5.105 **Présentation et style.** Le style et la présentation sont deux facteurs importants pour améliorer la communication.

5.106 Nous avons procédé à une analyse de certaines sections descriptives du Budget des dépenses, et nous avons constaté que la terminologie employée était complexe et difficile à comprendre dans certains cas. Voici un exemple de jargon difficile à comprendre :

La détérioration de l'économie de la plupart des pays des Amériques a entraîné l'octroi de lignes de crédit plurisectorielles, à l'appui de programmes d'ajustement structurel.

5.107 Dans un autre cas, il était question de «micropropagation», de «sylviculture», de «possibilité réalisable annuelle» et de «base de données sur l'emploi». Or, ces expressions sont compréhensibles par les experts et les députés expérimentés, mais elles sont loin d'être claires pour les autres lecteurs. Il semble que les rédacteurs oublient que le Budget des dépenses s'adresse principalement aux députés et, par ricochet, au grand public, non pas à des experts.

5.108 Les ministères devraient employer une terminologie plus simple, afin de faciliter la compréhension de la partie III.

5.109 La partie III renferme relativement peu de graphiques. Quand elle en renferme, plusieurs sont mal identifiés, et leur but n'est pas évident.

5.110 La partie I et la partie II du Budget des dépenses emploient deux couleurs, afin d'établir une distinction entre les données de l'exercice courant et celles de l'exercice précédent. Si on adoptait cette pratique dans la partie III, cela faciliterait la compréhension.

5.111 La typographie et la disposition des documents du Royaume-Uni sont supérieurs à ceux des documents canadiens. On peut s'en rendre compte en comparant la pièce 5.2, le montage canadien et la pièce 5.3, le travail du Royaume-Uni. Cependant, lorsqu'on fait de telles comparaisons, il faut tenir compte du fait que les producteurs du Royaume-Uni disposent de plus de temps pour la préparation.

5.112 Le Bureau du contrôleur général devrait collaborer avec les ministères dans le but d'améliorer la présentation de la partie III et d'assurer l'utilisation plus efficace de la couleur, des graphiques, de la disposition et de la typographie.

LE RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE

LE RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	6.1
Description du régime	6.2
Étendue de la vérification	6.5
Administration du régime par le Secrétariat du Conseil du Trésor	6.7
Arrangements financiers avec l'assureur	
Historique	6.15
Arrangements financiers actuels	6.16
Autres arrangements de financement	6.46
Administration et traitement des réclamations d'indemnité	6.50
Pièces	

6.1 Activités et soldes dans le régime pour les quatre dernières années
6.2 Économies annuelles possibles par l'adoption d'autres arrangements financiers

6

LE RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE

Points saillants

Le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM) est le régime d'assurance-maladie privé le plus important de sa catégorie au Canada. Il fournit une garantie médicale et hospitalisation à 400 000 employés et pensionnés du gouvernement fédéral et des territoires, de certaines sociétés d'État et d'autres entités. En 1987, les primes annuelles dépassaient les 100 millions de dollars et les réclamations réglées, 85 millions de dollars. À la fin de 1987, les excédents et les reserves accumulés s'élevaient à 93 millions. (Paragraphes 6.2 et 6.3)

Il est nécessaire que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine, en consultation avec le Conseil national mixte, qui doit donner son accord sur toutes modifications apportées à la politique et au plan financier, dans quelle mesure le RACCM est administré de façon efficace et efficiente. À notre avis, il y a un important besoin d'examiner de plus près les arrangements financiers actuels, de mieux surveiller les activités de l'assureur, et d'utiliser des actuaires et des assureurs professionnels dans l'exécution de ces tâches. (6.14 à 6.67)

Ceci favoriserait l'amélioration des procédés d'établissement des taux de primes, engendrerait des possibilités d'économies importantes ainsi qu'une amélioration de la trésorerie et aiderait à s'assurer d'un traitement plus efficient des réclamations. (6.14 à 6.67)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que l'assureur reconnaissent que d'autres arrangements de financement permettraient des économies annuelles pour le régime, par le biais de la réduction des primes et des taxes de ventes. Ces économies pourraient atteindre 2,5 millions de dollars chaque année. (6.46, 6.47)

Le RACCM a été assuré par la même société d'assurance-vie depuis l'entrée en vigueur du régime, en 1960. Étant donné la taille et l'importance du régime, le Conseil du Trésor serait bien avisé de demander des soumissions par concurrence, de façon périodique, disons, tous les cinq ou dix ans. (6.48, 6.49)

LE RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE

Introduction

6.1 Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est responsable de l'administration générale, y compris l'application de la politique des régimes de prestations des employés du gouvernement fédéral. Cette année, nous avons examiné comment le Secrétariat administre l'un des principaux régimes d'assurance-maladie, soit le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale (RACCM).

Description du régime

6.2 Le régime en est un d'assurance-maladie privé, parrainé par le gouvernement du Canada pour fournir une garantie d'assurance médicale, au Canada, aux employés et aux pensionnés de la fonction publique fédérale ainsi qu'à ceux des gouvernements des territoires, à ceux des sociétés d'États et organismes participants et à certains autres groupes. Il fournit également une garantie d'assurance médicale complète pour les employés et les pensionnés qui résident hors du Canada.

6.3 Le RACCM est le régime le plus important de sa catégorie au Canada. Quelque 400 000 personnes sont assurées, en vertu de ce régime. Les primes annuelles, à frais partagés par les participants au régime et par les employeurs, totalisaient plus de 100 millions de dollars en 1987. La part du Conseil du Trésor, comme employeur, dans le versement de ces primes était de 38 millions. Les réclamations d'indemnités aux participants au régime au cours de la période s'élevaient à 85 millions. À la fin de 1987, les excédents et les réserves accumulés s'élevaient à 93 millions.

6.4 Une compagnie canadienne d'assurance-vie (l'assureur) est le principal assureur du régime. L'assureur est également chargé d'administrer le versement des réclamations. Lorsque le régime a débuté en 1960, et à la demande du gouvernement, l'assureur a établi un bureau des réclamations distinct à Ottawa pour s'occuper du seul traitement des réclamations du RACCM.

Étendue de la vérification

6.5 Notre objectif de vérification était d'examiner les systèmes et la procédure que le Secrétariat du Conseil du Trésor a en place pour s'assurer qu'il administre le RACCM de façon efficiente, économique et efficace. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les arrangements financiers et administratifs avec l'assureur. À cet égard, nous avons examiné le processus d'établissement des taux des primes, la façon de calculer les frais et les réserves et nous avons fait la comparaison avec les pratiques et l'expérience de l'industrie. Nous avons aussi examiné la procédure utilisée par le service des réclamations du RACCM et nous avons vérifié un nombre précis de réclamations. Afin de nous aider dans notre vérification, nous avons engagé des spécialistes de régimes de prestations avec une expérience de la souscription d'assurance et des opérations relatives aux réclamations.

6.6 Nous avons apprécié la collaboration empressée de l'assureur tout au long de la vérification.

Administration du régime par le Secrétariat du Conseil du Trésor

6.7 Le Groupe des avantages, Section des assurances, de la Direction de la politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) est chargé de l'administration générale des régimes et des programmes d'assurance destinés aux employés, y compris le RACCM. Il incombe à la Section de traiter avec le ministère des Approvisionnements et Services et avec l'assureur. Elle revoit la performance financière du régime à intervalles réguliers et il lui faut également se tenir au courant des changements apportés aux programmes fédéraux et provinciaux et dans l'industrie de l'assurance-maladie. La Section est responsable de la formulation et de la coordination de la politique et de la consultation avec l'assureur et les syndicats à ce sujet. La Section s'occupe également de répondre aux demandes de renseignements des participants au régime, des provinces et des syndicats.

6.8 Avant que les changements de politique soient approuvés par le Conseil du Trésor, une longue série de discussions et de consultations doit prendre place. Les plus importantes consultations ont lieu avec le Conseil national mixte (le Conseil) qui comprend des représentants de la gestion et des agents de négociation.

6.9 Les changements des taux de prime et des prestations sont examinés avec le Conseil et ce dernier donne son accord. Les opérations financières du régime sont examinées et discutées chaque année avec le Conseil et, tous les trois ans, on procède à un examen complet de la politique du régime. Le dernier examen a eu lieu en 1987.

6.10 La Section agit également à titre de Secrétariat du Comité consultatif sur le Régime d'assurance collective chirurgicale et médicale. Ce comité examine les réclamations contestées et formule des recommandations pour y remédier.

6.11 Nous avons trouvé que le personnel du SCT de la Section des assurances, qui possède en moyenne 15 années d'expérience dans ce domaine, connaît bien les opérations du régime d'assurance-santé. Ils entretiennent de bonnes relations de travail avec l'assureur et avec les autres ministères fédéraux. Dans la section, il y a quatre agents de prestations dont l'un s'occupe principalement du RACCM et de plusieurs autres régimes.

6.12 Certains employeurs du secteur privé disposent parmi leur personnel, des employés qui possèdent une expérience dans le domaine de l'assurance ou de l'actuariat, sinon ils emploient des experts de l'extérieur de façon régulière. Le Bureau du surintendant des institutions financières examine normalement le rapport financier annuel du RACCM (son dernier examen a eu lieu en 1986 pour les opérations de l'année 1985). Le Bureau est également représenté au sein du Comité de la santé du Conseil national mixte qui examine les modifications qui sont apportées aux taux des primes. Toutefois, il n'effectue pas d'examen actuariel détaillé dans ce secteur et dans d'autres secteurs des opérations du régime. Le SCT engage également des experts-conseils de l'extérieur de temps à autre pour examiner les opérations de ses régimes d'assurance, mais il ne l'a jamais fait pour le RACCM.

6.13 Le SCT se fie largement aux conseils et aux avis que lui fournit l'assureur. Il dépend également de l'assureur pour fournir un processus de traitement des réclamations de façon efficiente et exacte.

6.14 Notre vérification a montré qu'il y avait un besoin sérieux d'examiner soigneusement les arrangements financiers qui existent, de mieux surveiller les activités de l'assureur ainsi que d'utiliser des actuaires et des assureurs professionnels de façon régulière dans l'exécution de ces tâches.

Arrangements financiers avec l'assureur

Historique

6.15 Le RACCM est un régime entièrement assuré à primes fixes. En vertu des arrangements financiers actuels, les primes sont versées à l'assureur pour couvrir les réclamations prévues, les dépenses du régime comme les coûts d'administration et les réserves. Tous les excédents ou déficits sont conservés par l'assureur et par les réassureurs pour le compte du régime. L'intérêt sur ces montants est crédité ou imputé au régime.

Arrangements financiers actuels

6.16 Nous croyons que plusieurs changements importants dans le cadre de l'accord actuel pourraient entraîner des économies de coût et une amélioration de la trésorerie pour le régime.

6.17 **Établissement des taux de primes.** D'après les recommandations de l'assureur en ce qui concerne le changement des taux des primes, qui sont examinées par le Conseil national mixte, le Conseil du Trésor fixe les taux des primes pour le régime. L'assureur et le Secrétariat surveillent alors la situation pour voir si les primes sont suffisantes pour couvrir les réclamations. Si elles ne le sont pas, l'assureur a le droit de demander des changements de taux.

6.18 La plupart des employeurs fixent les taux de primes sur une base annuelle. Dans le cas du RACCM, la pratique récente a été d'établir les taux qui demeureront pour deux ou trois années afin de maintenir la stabilité du taux des primes. De plus, il alloue tout le temps qu'il faut pour obtenir l'approbation des changements de taux (par exemple, les consultations avec le Conseil national mixte pour des changements proposés peuvent prendre plusieurs mois) et pour reprogrammer les retenues révisées sur la feuille de paye.

6.19 De plus, les taux des primes sont établis de telle manière que chaque branche d'assurance est autosuffisante. Ceci pour assurer que les primes versées par les participants pour une branche d'assurance ne sont pas utilisées pour subventionner d'autres participants dans une autre branche.

6.20 Les niveaux actuels des primes ont été établis au mois de septembre 1985. Notre examen de la situation du régime, pour les années 1985, 1986 et 1987, a montré que tous les niveaux de prime étaient plus élevés que nécessaire. Par exemple :

- Dans la portion du régime complémentaire (prestation d'assurance-maladie complémentaire), qui représente les deux tiers des primes du RACCM, les taux de prime avaient augmenté de 75 p. 100 en moyenne au mois de septembre 1985. Cependant, les indemnités versées après étaient moindres que prévu.

- Les niveaux 1 et 2 de l'assurance hospitalière facultative avaient produit des excédents en 1984 et 1985, et ils continuaient de le faire malgré la hausse des prestations. À la fin de 1985, l'excédent accumulé pour le niveau 1 de l'assurance hospitalière était de 18 millions de dollars et à la fin de 1986, il atteignait 22 millions. Au mois de juillet 1987, à la suite de la révision triennale effectuée par le Conseil national mixte, 20 millions de cet excédent étaient transférés au régime complémentaire pour financer de nouvelles prestations pour les soins de la vue et de l'ouïe qui devaient, selon les prévisions, entraîner des réclamations annuelles supplémentaires de 9 millions de dollars. Dès la fin de l'année 1987, un autre montant de 3 millions en excédent a été généré. De même, les excédents accumulés pour l'assurance hospitalière du niveau 2 étaient passés de 4,3 millions de dollars, à la fin de 1985, à 9,9 millions en 1986 et à 16,3 millions en 1987. Même si quelques améliorations concernant les prestations sont prévues, il ne semble pas qu'elles entraîneront une réduction sensible de ces excédents, à brève échéance.

6.21 Le fait d'avoir des taux de primes plus élevés que nécessaire entraîne non seulement d'importants excédents mais aussi des dépenses plus élevées qui pourraient être reportées à des années ultérieures. Il en est ainsi parce que certains frais du régime (comme la prise de bénéfices et les taxes relatives aux primes) sont fondés sur un pourcentage des primes versées.

6.22 Les taux des primes établis en 1985 semblent avoir été beaucoup trop conservateurs. En utilisant l'information que renferme le rapport annuel financier du RACCM pour l'année 1984, ainsi que les présomptions et les facteurs qui étaient connus à ce moment-là, nos experts-conseils ont calculé ce qu'ils considéraient être une augmentation raisonnable des coûts pour la partie complémentaire du régime. Rétrospectivement, une augmentation du taux de 55 p. 100 au lieu de 75 p. 100 aurait été suffisante.

6.23 Il y a plusieurs raisons à cet écart. Le taux de l'assureur était fondé sur la présomption que les fortes hausses des coûts des réclamations de la fin des années 1970 et du début des années 1980 (plus de 20 p. 100) continueraient; cela ne s'est pas produit. L'assureur avait aussi préparé originellement ses recommandations concernant le taux des primes, au mois de juillet 1984. Ces recommandations furent mises à jour au mois de janvier 1985, mais le changement de taux ne fut approuvé qu'au mois d'août 1985. Il n'y a pas de mécanisme en place qui permette l'examen et la mise à jour des présomptions, tout juste avant l'approbation.

6.24 Pour un régime de cette envergure et de cette complexité, nous croyons que le Secrétariat serait bien avisé de chercher à obtenir des avis d'experts indépendants dans le domaine de l'assurance ou de l'actuariat, lorsque l'on effectue des changements des taux de primes du régime, pour examiner de près le caractère raisonnable des recommandations de l'assureur.

6.25 Malgré les avantages de la stabilité des taux et la difficulté et le temps qu'il faut pour introduire des changements de taux, nous croyons qu'il est nécessaire que le Secrétariat explore la possibilité d'effectuer des changements de taux de façon plus fréquente. Le recours à des taux par palier, qui ont été utilisés à l'occasion, pourrait constituer un autre choix. À tout le moins, il faudrait un mécanisme pour s'assurer que les changements de taux proposés sont fondés sur des présomptions à jour.

6.26 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait améliorer le processus d'établissement des taux de primes, c'est-à-dire :

- **il faudrait étudier jusqu'à quel point il est faisable de recruter des spécialistes de l'extérieur pour aider à examiner le caractère approprié et raisonnable des niveaux de primes recommandés;**
- **il faudrait s'assurer que les présomptions qui appuient les taux proposés sont à jour;**
- **il faudrait évaluer s'il est possible d'établir les niveaux de primes à intervalles plus fréquents que tous les deux ou trois ans.**

6.27 Conservation des réserves et des excédents. Pour des régimes entièrement assurés comme le RACCM, les assureurs exigent la provision de réserves pour payer les dettes actives lorsque le régime prend fin. Ces réserves, qui sont financées à même les primes versées, augmentent en général chaque année en proportion avec le nombre des réclamations et des dépenses. Au 31 décembre 1987, elles s'élevaient à 28 millions de dollars.

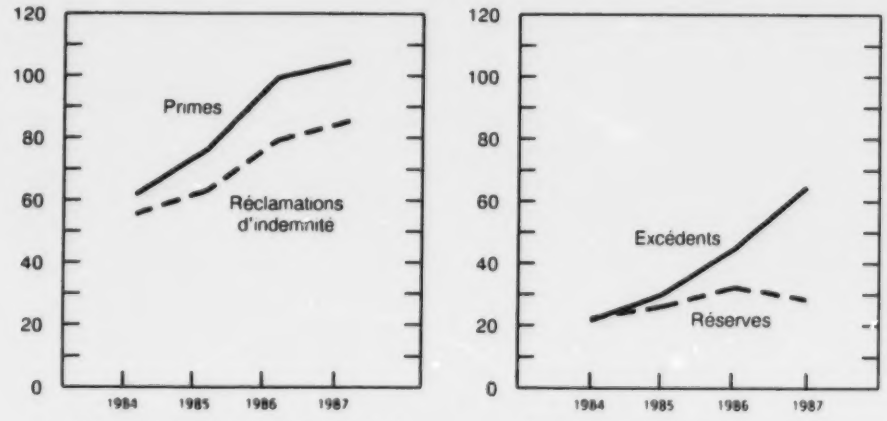
6.28 Au cours des cinq dernières années, le total des primes reçues a dépassé les réclamations d'indemnité et les dépenses. Il s'en est suivi une importante accumulation d'excédents. Au 31 décembre en 1984, 1985, 1986 et 1987, ces excédents accumulés étaient de 21 millions de dollars, 30 millions, 45 millions et 65 millions respectivement. (Voir la pièce 6.1)

6.29 Dans le cadre des arrangements actuels du RACCM, les assureurs conservent l'utilisation des réserves du régime et de tout excédent. L'assureur verse l'intérêt au régime sur ces montants, ce qui, en 1987, représentait en moyenne 7,8 p. 100.

6.30 Compte tenu de l'importance croissante des réserves et du montant élevé d'excédents disponibles, nous pensons que le Secrétariat devrait étudier diverses possibilités

Pièce 6.1

RÉGIME D'ASSURANCE COLLECTIVE CHIRURGICALE ET MÉDICALE
Activités et soldes dans le régime pour les quatre dernières années
(en millions de dollars)



Primes et réclamations d'indemnité versées au cours de l'année

Excédents et réserves accumulés au 31 décembre

Source : Rapports d'anniversaire du RACCM - 1985-1987

d'investir ces fonds. Il y aurait une possibilité, par exemple, d'établir un compte de fiducie pour retenir et investir les fonds au profit du régime. Si ces fonds étaient investis dans des valeurs à rendement plus élevé, mais toujours à moindre risque, le régime pourrait gagner un revenu d'intérêt annuel supplémentaire de 900 000 $ (fondé sur les soldes de 1987, et si l'on présume une marge de 1 p. 100 entre les taux d'intérêt à court et à long terme).

6.31 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait explorer activement d'autres moyens de détenir les réserves et les excédents dans le but de profiter au maximum du revenu d'intérêt pour le régime.

6.32 Arrangements bancaires optionnels. Pour l'instant, tous les arrangements bancaires concernant le RACCM incombent à l'assureur. Nous croyons qu'il vaudrait la peine que le SCT s'enquière sur d'autres arrangements pour améliorer les possibilités de trésorerie pour le régime.

6.33 On pourrait envisager notamment l'établissement d'un compte bancaire dans lequel toutes les primes seraient déposées et qui permettrait à l'assureur de tirer les chèques quotidiennement pour couvrir les paiements des réclamations du jour précédent. Les dépenses de l'assureur seraient prélevées chaque jour ou chaque mois. Le compte bancaire pourrait être administré soit par l'employeur pour le compte des participants ou par l'assureur. L'avantage de ce type d'arrangement c'est que l'assureur recevrait les fonds au fur et à

mesure des besoins et que tout le revenu de placements sur les excédents d'encaisse s'accumulerait au profit du régime.

6.34 Cet arrangement permettrait également au régime de gagner de l'intérêt sur le flottant de trésorerie (les chèques d'indemnité qui ont été émis mais qui n'ont pas été encaissés). Nous estimons que pour le RACCM, cela représenterait une économie annuelle supplémentaire de 160 000 $.

6.35 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait examiner la possibilité d'adopter d'autres arrangements bancaires qui permettraient d'améliorer les possibilités de trésorerie pour le RACCM.

6.36 Prise de bénéfices. La prise de bénéfices des assureurs est fondée sur un pourcentage des primes. Actuellement, elle représente un demi pour cent des primes versées. En 1987, l'imputation totale était de 521 000 $. La prise de bénéfices augmente au fur et à mesure que les primes augmentent.

6.37 Étant donné l'importance du régime, le SCT pourrait avoir la possibilité de négocier une prise de bénéfices fondée sur un montant forfaitaire plutôt qu'une formule de pourcentage.

6.38 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entamer des discussions avec l'assureur pour trouver d'autres moyens de déterminer la prise de bénéfices.

6.39 Frais de réassurance. Normalement, les assureurs concluent des arrangements de réassurance lorsqu'il y a un gros élément de risque. Cela ne constitue pas un motif dans le cas du RACCM qui est un régime parrainé par le gouvernement.

6.40 Lorsque le régime a été établi, le gouvernement fédéral a décidé que plusieurs sociétés d'assurance canadiennes participeraient à l'entreprise. À cette fin, un arrangement de réassurance a été conclu entre l'assureur et 17 autres compagnies d'assurance qui attribuait à l'assureur 20,5 p. 100 de la dette et le reste aux autres compagnies d'assurance. Il existe d'autres arrangements semblables pour les autres régimes d'assurance-maladie du gouvernement fédéral.

6.41 Cet arrangement a eu pour effet d'augmenter les coûts du régime. Les frais annuels de réassurance dépassent maintenant 200 000 $. Étant donné que ces coûts sont élevés et du fait que le gouvernement a depuis lors établi des régimes d'assurance supplémentaires pour ses employés avec d'autres compagnies que l'assureur, cet arrangement ne convient peut-être plus.

6.42 Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait réexaminer la nécessité de continuer les arrangements actuels de réassurance.

6.43 **Négociations et consignation des arrangements financiers.** Certains gros employeurs ont signé des accords avec leurs assureurs touchant certains aspects importants des arrangements financiers, comme la formule de calcul des réserves, les méthodes de détermination des charges, des crédits et des frais d'intérêt, et des dispositions sont également prévues pour le retrait des excédents et des réserves. Il n'existe aucun accord du genre pour le RACCM.

6.44 Étant donné l'envergure du régime, il est nécessaire que les arrangements financiers importants soient examinés et discutés de façon régulière avec l'assureur, et que l'on consigne les résultats de l'examen et les décisions prises.

6.45 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait signer un accord officiel avec l'assureur, qui détaillerait tous les arrangements financiers du régime négociés par le gouvernement et par l'assureur.**

Autres arrangements de financement

6.46 Au cours des années, le SCT et l'assureur ont parlé de remplacer les arrangements financiers de souscription pour le RACCM par des arrangements plus rentables auto-assurés ou partiellement assurés qu'utilisent certains gros employeurs pour leurs régimes d'assurance-maladie.

6.47 Des arrangements de souscription prévoyant l'auto-assurance ou l'assurance partielle permettraient de réduire ou d'éliminer la taxe sur les primes et la taxe de vente du Québec. Selon la nature du financement, cela permettrait des économies annuelles pour le régime de 2,2 à 2,5 millions de dollars.

6.48 La pièce 6.2 illustre les économies annuelles possibles qu'on pourrait réaliser par l'adoption d'autres arrangements financiers. Le RACCM est le régime d'assurance-maladie le plus important de sa catégorie au Canada. Les arrangements financiers sont restés virtuellement inchangés depuis l'entrée en vigueur du régime en 1960 et les options pour modifier ces arrangements n'ont été examinées qu'à titre non officiel. De plus, nous avons remarqué qu'il n'y a pas de procédure pour faire appel à des soumissions par concurrence de façon périodique - disons tous les cinq à dix ans.

6.49 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait effectuer une évaluation officielle des arrangements financiers actuels pour le RACCM pour déterminer s'ils sont les plus appropriés et les plus rentables. Il devrait aussi envisager de façon périodique la possibilité de faire appel à des soumissions par concurrence.**

Pièce 6.2

RACCM
Économies annuelles possibles par l'adoption d'autres arrangements financiers

	Assuré	Partiellement assuré	Auto-assuré
		(en milliers de dollars)	
Améliorer les revenus de placement sur :			
- Excédents et réserves	900	900	900
- Flottant de trésorerie	160	160	160
Élimination des frais de réassurance	210	210	210
Diminution des taxes relatives aux primes	-	1 440	1 600
Diminution des taxes de vente	-	810	900
	1 270	3 520	3 770

Remarque : Cela ne comprend pas les économies futures qui pourraient être réalisées par la renégociation de la prise de bénéfices, par l'établissement de taux de primes plus réalistes et par une meilleure surveillance des procédés de traitement des réclamations.

Administration et traitement des réclamations d'indemnité

6.50 Le Service des réclamations du RACCM à Ottawa, qui a été établi par l'assureur à la demande du gouvernement, fournit non seulement des services de paiement des réclamations, mais il sert aussi comme source d'information pour les participants au régime et pour leurs personnes à charge.

6.51 **Surveillance par le SCT des opérations relatives aux réclamations.** Le Secrétariat du Conseil du Trésor n'a pas de procédure pour surveiller l'efficience des opérations relatives aux réclamations liées au régime. À la place, il se fie à l'assureur pour fournir un niveau de service approprié. De même, le Secrétariat n'a aucun accord écrit avec l'assureur qui précise ses attentes quant au niveau de service à fournir.

6.52 Étant donné la taille du régime et nos conclusions, ces procédés semblent essentiels. Sans procédés de surveillance active, le Secrétariat du Conseil du Trésor ne peut évaluer de façon appropriée l'efficience du traitement des réclamations d'indemnité du RACCM.

6.53 Notre examen nous a permis de constater la qualité des systèmes et des procédés dans de nombreux aspects des opérations du traitement des réclamations liées au régime. Il existe de bons procédés pour enregistrer et percevoir les primes des 27 bureaux de

paye dans tout le pays. Les méthodes de formation sont bien consignées. Les lignes directrices pour le règlement des réclamations sont complètes et mises à jour de façon régulière.

6.54 L'assureur impute le coût réel de fonctionnement du Service à titre de frais au régime. Nous avons examiné ces frais et nous les jugeons raisonnables, compte tenu de l'importance du régime. Ils se comparent favorablement aussi aux pratiques de l'industrie, sauf que la qualité du service fourni peut être moindre dans certains secteurs.

6.55 **Contrôle de la qualité.** Les procédés de contrôle de la qualité pour le traitement des réclamations du bureau d'Ottawa pour le RACCM laissent à désirer.

6.56 La plupart des assureurs exercent une surveillance sur le rendement des évaluateurs de réclamations en examinant de façon systématique un certain nombre de réclamations par évaluateur. Le taux d'erreur dans chaque sélection est comparé au taux d'erreur cible fixé par l'assureur. Si la qualité du travail de l'évaluateur ne répond pas aux exigences, un recyclage est prévu ou on effectue des révisions supplémentaires. Ces procédés ne sont pas en place au Service des réclamations d'Ottawa.

6.57 Des vérifications internes régulières constituent un autre élément important du contrôle de la qualité. Une vérification annuelle d'un certain nombre de réclamations est effectuée par le service de vérification interne de l'assureur. À notre avis, des vérifications récentes ont été trop limitées pour avoir fourni une bonne idée de l'exactitude générale des opérations de traitement des réclamations par le bureau d'Ottawa.

6.58 Nous avons effectué deux vérifications des réclamations. La première vérification a eu lieu au mois de février 1988, au cours de la période de pointe, alors que des évaluateurs temporaires avaient été engagés pour faire face au volume de travail. Une vérification ultérieure a été effectuée au mois de mai 1988, au cours d'une période plus normale d'activité. Les résultats des deux vérifications ont révélé un taux d'erreur qui était sensiblement plus élevé que le propre ratio d'erreur cible fixé par l'assureur et que la norme de l'industrie.

6.59 Des paiements de réclamations erronés peuvent entraîner l'augmentation des coûts d'administration pour l'assureur, le mécontentement des ayants droit et des règlements accrus qui peuvent éventuellement se répercuter sur les niveaux des primes.

6.60 **Admissibilité des réclamations.** Les résultats de notre examen des systèmes en place et de nos vérifications détaillées des réclamations indiquent, en général, que les réclamations d'indemnité sont réglées conformément aux termes du contrat. Nous avons relevé deux exceptions importantes qui sont décrites ci-dessous.

6.61 **Coordination des exigences concernant les prestations.** Le formulaire de réclamation comporte une question au demandeur pour savoir s'il existe une autre assurance en vigueur qui pourrait couvrir toutes ou une partie des dépenses présentées pour règlement.

Toutefois, nous avons remarqué que si le demandeur ne répond pas à cette question, le personnel du bureau du RACCM présume qu'il n'y a pas d'autre couverture en vigueur. Dans plus de 30 p. 100 des réclamations que nous avons examinées, l'on n'avait pas répondu à cette question.

6.62 Même s'il n'y a pas de statistiques disponibles qui y sont reliées au Canada, les études menées aux États-Unis indiquent que l'on pourrait possiblement économiser jusqu'à 5 p. 100 des montants réglés par une application sévère de la clause de coordination des prestations. Bien que ce ne soient pas tous les assureurs au Canada qui appliquent cette clause, cela vaudrait peut-être la peine pour un régime de l'envergure du RACCM. Les économies éventuelles pourraient être importantes.

6.63 **Présentation des réclamations.** Contrairement à la condition de la police qui veut que les réclamations d'indemnité soient présentées dans un délai de six mois suivant l'année où les dépenses ont été effectuées, l'assureur, avec l'accord du Conseil du Trésor, accepte des réclamations pour les deux années précédentes. Ceci est également contraire à l'information que renferme la brochure ou guide relative au régime. Il est nécessaire que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'assure que la police et la brochure tiennent compte des pratiques actuelles.

6.64 **Traitement des réclamations.** Il faut beaucoup plus de temps que la norme dans l'industrie pour le traitement des réclamations. La moyenne des délais pour les réclamations que nous avons examinées au mois de février et au mois de mai 1988 était respectivement de 14 et de 10 jours ouvrables. Même si ces chiffres se comparent favorablement avec le délai de 15 jours qui a été fixé pour le bureau d'Ottawa, pour janvier et février, et de 10 jours ouvrables pour le restant de l'année, les délais de traitement des réclamations médicales par plusieurs des grandes compagnies d'assurance sont de 3 à 5 jours. Nous croyons savoir que le délai fixé pour les autres services de réclamations de l'assureur est d'environ cinq jours.

6.65 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait discuter avec l'assureur des moyens d'améliorer l'efficience de ses opérations relatives aux réclamations liées au RACCM, en particulier :**

- **l'amélioration des procédés de contrôle de la qualité en fonction soit des normes de l'industrie, soit de niveaux négociés acceptables;**
- **l'application de la clause concernant la coordination des prestations;**
- **la modification de la politique et de la brochure du régime pour indiquer le délai réel pour la présentation des réclamations;**
- **la réduction du temps de traitement des réclamations.**

6.66 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait établir des procédés qui permettraient la surveillance régulière des opérations de traitement des réclamations du RACCM ainsi que le niveau de service fourni. Ces procédés devraient englober :**

- **le délai de traitement des réclamations; la nature et la portée des procédés de contrôle de la qualité; les ratios d'erreur à ne pas dépasser; une méthode pour l'imputation des coûts d'administration; des dispositions pour des pénalités financières éventuelles et pour des examens indépendants par le répondant du régime.**

6.67 **Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait :**

- **obtenir des rapports réguliers de l'assureur qui permettraient au Secrétariat de surveiller l'efficience des opérations. Ces rapports pourraient comprendre des délais de traitement, de l'information sur les réclamations d'indemnité importantes et inhabituelles, l'expérience de l'employeur touchant les réclamations d'indemnité et les résultats de la vérification interne et des examens de contrôle de la qualité;**

- **effectuer des vérifications régulières du rendement de l'assureur.**

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
SERVICE CANADIEN DES FORÊTS

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
SERVICE CANADIEN DES FORÊTS

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Données de base	7.1
La foresterie au Canada	7.6
Étendue de la vérification	7.10
Les ententes sur le développement des ressources forestières	7.12
Coordination	7.14
Arriéré	7.15
Lignes directrices	7.17
Données	7.20
La recherche forestière et les services techniques	7.24
Objectifs	7.27
Le choix et l'évaluation des projets	7.31
La diffusion de l'information technique et scientifique	7.34
La planification	7.36
La gestion et le contrôle financiers	7.41
L'informatique	7.48
La gestion des ressources humaines	7.52
La mesure de l'efficacité	7.56
L'information destinée au Parlement	7.59
Pièces	
7.1 Service canadien des forêts - Organigramme	
7.2 Service canadien des forêts - Ressources pour 1987-1988	

7

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
SERVICE CANADIEN DES FORÊTS

Points saillants

L'industrie forestière est l'une des plus importantes au Canada. Un emploi sur dix au pays est fourni par l'exploitation des ressources forestières et 300 communautés en dépendent directement. Bien qu'il s'agisse d'une industrie forte, l'on craint de plus en plus de ne pouvoir maintenir le niveau actuel d'activité. Les objectifs du Service canadien des forêts sont de promouvoir et d'améliorer l'exploitation forestière grâce à la recherche et à des ententes à frais partagés conclues avec les provinces. Cette année, notre rapport s'attarde sur la gestion de ces activités. (Paragraphes 7.4 à 7.11)

Le Service canadien des forêts devrait renforcer son rôle de coordination en ce qui a trait à la gestion, au contrôle et à la mise en vigueur des ententes sur le développement des ressources forestières. (7.14)

Malgré les dépenses qu'il a faites dans le cadre des ententes sur le développement des ressources forestières, l'arriéré des terres insuffisamment reboisées au Canada continue de s'accroître quoique dans une proportion moindre. (7.15)

La planification du programme et les procédés de mise en oeuvre ne permettent pas toujours d'avoir la certitude que les fonds sont utilisés en conformité avec les lignes directrices énoncées dans les ententes. Le Service canadien des forêts doit mettre sur pied un système intégral national de cueillette de données qui lui permette d'exercer une surveillance de la situation dans les forêts canadiennes et d'en faire rapport. (7.17 à 7.20)

Le Service canadien des forêts doit améliorer ses registres comptables concernant l'activité principale de son programme, soit la recherche. (7.43)

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
SERVICE CANADIEN DES FORÊTS

Données de base

7.1 Le Parlement, en 1960, créait un ministère des Forêts distinct. Toutefois, depuis 1966 ce Service a été tour à tour amalgamé à divers autres ministères fédéraux. Restructuré et rebaptisé «ministère des Forêts et du Développement rural» en 1966, le Service a été par la suite intégré au ministère des Pêches et Forêts en 1968, au ministère de l'Environnement en 1970, au ministère des Pêches et de l'Environnement en 1976, puis au ministère de l'Agriculture en 1984. Au cours des 20 dernières années, la taille du Service canadien des forêts (SCF) est passé d'un sommet de 2 181 années-personnes en 1968 à 1 255 années-personnes en 1988.

7.2 En vertu des lois présentement en vigueur, le ministre d'État aux Forêts relève du ministre de l'Agriculture; le sous-ministre associé du Service canadien des forêts relève du sous-ministre de l'Agriculture. Le sous-ministre associé a charge de la gestion quotidienne des opérations forestières en vertu des pouvoirs que lui a conférés le sous-ministre par voie d'instrument de délégation. Dans ce cadre hiérarchique, la décision finale en ce qui a trait aux activités du SCF revient au ministère de l'Agriculture. (Pièce 7.1)

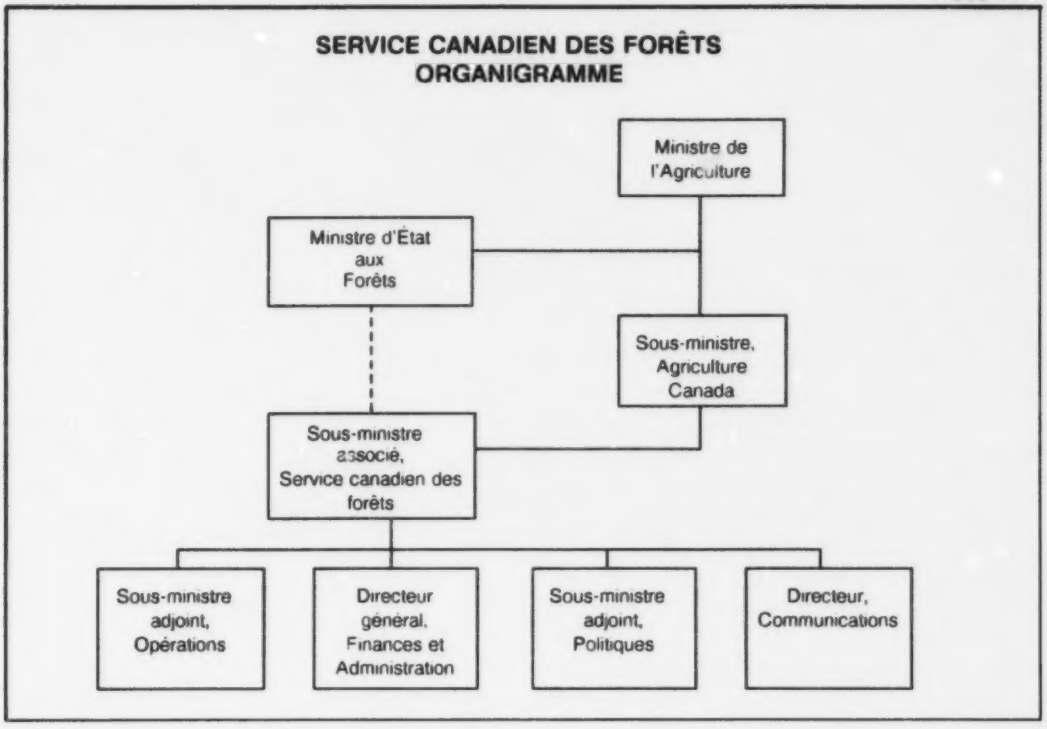
7.3 En vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, le domaine des forêts relève en premier lieu des provinces. Les activités du Service visent donc surtout à aider ces dernières, lesquelles, selon le relevé forestier de 1981 (le plus récent), sont propriétaires d'environ 80 p. 100 des 2,2 millions de kilomètres carrés de forêts productives recensées. Les propriétaires privés possèdent quelque 8 p. 100 de cette dernière superficie et le gouvernement fédéral a juridiction sur le reste, soit 12 p. 100 de ces terres.

7.4 Le SCF a pour objectif de promouvoir l'utilisation économique soutenue des ressources forestières du Canada par un aménagement forestier qui respecte l'environnement et d'améliorer les bénéfices économiques et sociaux provenant des forêts publiques et privées et des activités liées à l'exploitation forestière. Afin d'atteindre ces objectifs, le SCF effectue des recherches sur la protection, la gestion et l'utilisation des ressources forestières, conclut des ententes à frais partagés avec les provinces pour la mise en oeuvre de programmes d'aménagement des forêts et réserve certains secteurs à la recherche expérimentale en foresterie.

7.5 Le Service canadien des forêts possède deux instituts nationaux, six établissements régionaux et une administration centrale. Les deux instituts nationaux font de la recherche forestière intéressant l'ensemble du pays. Les recherches effectuées par les établissements régionaux portent sur des questions d'intérêt local. Puisque la recherche forestière est en grande partie fonction de conditions spécifiques de la végétation, du climat et des sols des divers secteurs géographiques, la décentralisation de la recherche est un reflet de la diversité écologique du milieu canadien.

Les exportations forestières représentent 16 milliards d'excédents annuellement (voir le paragraphe 7.6).

Pièce 7.1

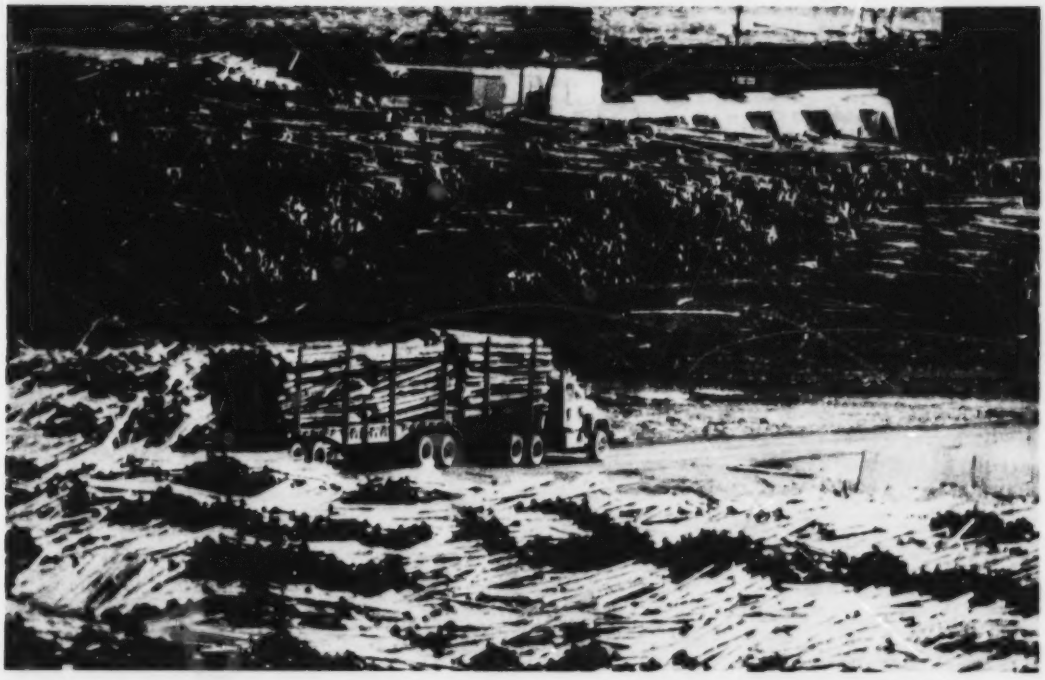


La foresterie au Canada

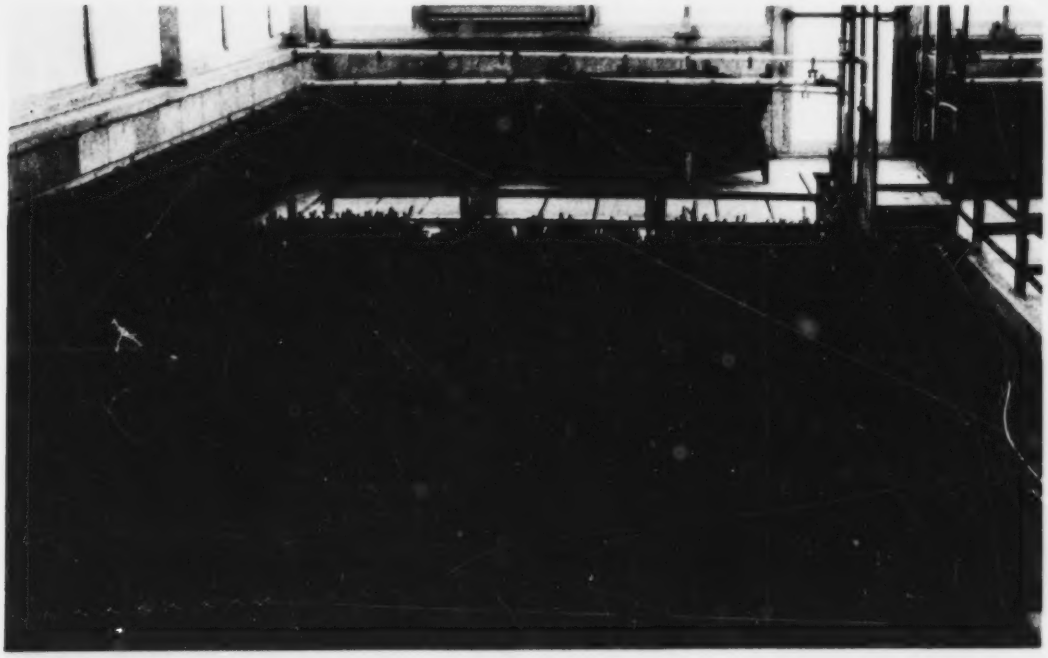
7.6 L'industrie forestière est l'une des industries les plus importantes au Canada. Au pays, selon Statistique Canada, environ un emploi sur dix est fourni par l'exploitation des ressources forestières et 300 communautés dépendent de ces ressources dont la valeur annuelle, en produits livrés, est d'environ 33 milliards de dollars. Cette industrie domine également le secteur canadien des exportations, procurant dans ce secteur d'activité un surplus commercial net annuel de quelque 16 milliards de dollars.

7.7 Bien que l'industrie forestière canadienne soit forte, l'on craint de plus en plus de ne pouvoir maintenir le niveau actuel d'activité économique. L'absence, dans le passé, d'une gestion adéquate des forêts a entraîné un épuisement de la ressource. D'importantes pénuries de bois sont désormais signalées au niveau local, dans chaque province. Le reboisement des terres forestières productives ne s'est pas fait au même rythme que la coupe, mettant ainsi en péril la production future de la forêt. Compte tenu de l'importance de cette industrie et de son incidence sur l'économie et la structure sociale du Canada, il est évident que toute réduction importante de l'approvisionnement en bois aura de sérieuses conséquences pour tous les Canadiens.

7.8 La décision d'investir dans le reboisement et de mieux gérer la ressource repose sur trois facteurs principaux. En premier, la vaste superficie et la dispersion des forêts exige,



L'une des nombreuses usines de traitement du bois au Canada (voir le paragraphe 7.7).



Jeunes semis prêts à mettre en terre. Il faudra entre 40 et 80 ans avant que ces arbres puissent être abattus (voir le paragraphe 7.8).

pour leur aménagement, de fortes sommes d'argent. Deuxièmement, le fédéral, lorsqu'il investit dans le domaine forestier, le fait habituellement de concert avec les provinces. Finalement, il faut de 40 à 80 ans pour qu'une forêt arrive à maturité. La décision de gérer des ressources forestières ou d'y investir impose donc un engagement à long terme. Ceux qui y investissent leur argent et leur personne ne verront sans doute pas de leur vivant le résultat de leurs efforts, ne verront pas la récolte de la ressource arrivée à maturité. Ces raisons expliquent pourquoi le SCF doit activement promouvoir l'utilisation de systèmes d'aménagement qui tiennent compte du long processus de renouvellement des forêts.

7.9 Le Service canadien des forêts, par l'entremise du Conseil canadien des ministres des forêts, a collaboré à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la stratégie du secteur forestier au Canada. Par le biais de son programme de recherches, il a légué un apport important à la foresterie. Ainsi, ses systèmes de lutte contre les feux de forêts lui ont valu une vaste renommée et plus récemment, il a mis au point une méthode saine de lutte contre la tordeuse des bourgeons de l'épinette. Sa participation aux ententes sur le développement des ressources forestières a accéléré le reboisement. Toutefois, comme l'expliquent les prochains paragraphes, le SCF pourrait améliorer la réalisation de ses programmes.

Étendue de la vérification

7.10 C'est la première fois que nous soumettons le Service canadien des forêts à une vérification de l'optimisation des ressources. Nous avons centré nos travaux sur deux grandes activités du Service : le développement forestier, activité surtout axée autour des ententes sur le développement des ressources forestières, ainsi que l'activité intitulée «recherche forestière et services techniques». Dans le cadre des ententes sur le développement des ressources forestières, les paiements de transfert aux provinces se sont chiffrés à 131 millions de dollars, soit 59 p. 100 du budget total de 221 millions de dollars pour 1987-1988. La recherche et les services techniques, lesquels employaient 65 p. 100 de l'effectif du SCF, ont reçu quelque 61 millions de dollars (28 p. 100 du budget). Ces deux activités, au total, utilisaient 78 p. 100 du personnel et 87 p. 100 des dépenses du SCF. Les frais d'administration se chiffraient à environ 29 millions de dollars (13 p. 100). (Pièce 7.2)

7.11 Nous avons, au cours de nos travaux de vérification, examiné la gestion des ententes sur le développement des ressources forestières à l'aide de l'information disponible au SCF. Plus précisément, nous avons vérifié les contrôles de gestion en place dans le cas des ententes, les procédés employés pour la réalisation des programmes et la mesure dans laquelle les procédés d'exploitation étaient conformes aux dispositions de la loi, avec utilisation des critères de vérification établis pour le contrôle des ententes de contribution. Nous avons également examiné la gestion de la recherche forestière et des services techniques à l'aide des critères de vérification établis par notre Bureau et des lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général en 1985.

Les ententes sur le développement des ressources forestières

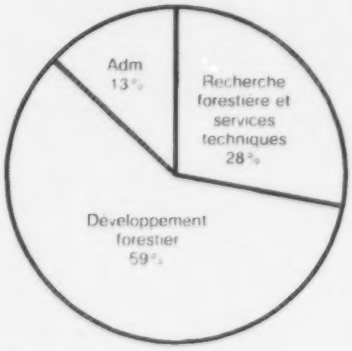
7.12 À la suite de l'approbation par le Cabinet de la «stratégie forestière du Canada» en 1981 et des lignes directrices relatives aux ententes en 1982, le gouvernement fédéral

Pièce 7.2

SERVICE CANADIEN DES FORÊTS
RESSOURCES POUR 1987-1988

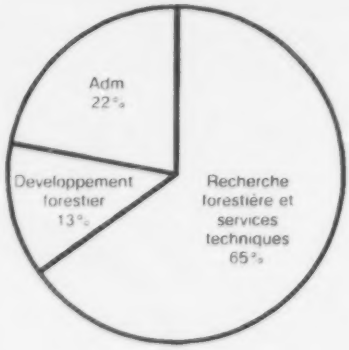
Programme $

1987-1988
Total : 221 654 000 $



Années-personnes

1987-1988
Total : 1 255 A-P



canadien a amorcé la mise en vigueur de cette politique, par la signature, avec chaque province, d'ententes sur le développement des ressources forestières. Entre 1982 et 1989, ces ententes permettront de consacrer, en fonds fédéraux et provinciaux, plus d' un milliard de dollars à quatre activités : la régénération des sols des coupes et des secteurs dévastés par le feu, les insectes ou les maladies; un aménagement intensif des peuplements forestiers existants; les recherches sur l'aménagement forestier; et la communication avec le public. Le SCF ne s'occupe pas directement de questions comme les droits de coupe, l'attribution des terres à bois ou la régie de l'utilisation de ces terres.

7.13 Le fédéral, dans le cadre des ententes sur le développement des ressources forestières, aura versé 612 millions de dollars, soit 54 p. 100 du total du financement prévu. Au 31 décembre 1987, environ 320 millions de fonds fédéraux avaient été dépensés. Les ententes sont administrées par des comités de gestion composés de représentants des gouvernements provinciaux et des cadres supérieurs du SCF. Exception faite de quelque 191 millions de dollars versés directement par le fédéral à des propriétaires privés pour des programmes d'intervention directe, la plupart des travaux de développement forestier sont effectués par les provinces, selon un régime de frais partagés.

Coordination

7.14 Notre vérification a révélé que le SCF devrait jouer un rôle plus énergique en ce qui a trait à la coordination de la gestion, du contrôle et de la mise en vigueur des ententes sur

le développement des ressources forestières. Ces ententes variant d'une province à l'autre, il est important que le SCF assume un rôle de direction et de coordination en ce qui a trait à la mise en oeuvre des stratégies destinées à assurer l'approvisionnement futur en bois. Le Service canadien des forêts estime que les ententes ont eu dans l'ensemble des effets positifs sur les méthodes d'aménagement des forêts; seulement ces effets varient selon les ententes. Une meilleure coordination s'impose pour faire en sorte que l'on utilise des méthodes améliorées et plus uniformes d'aménagement des forêts, ce qui permettra d'accroître les ressources forestières.

Arriéré

7.15 Lorsque le gouvernement a abordé la question de l'approvisionnement futur en bois, dans le cadre des ententes sur le développement des ressources forestières, un des principaux objectifs était de réduire la surface des terres forestières insuffisamment reboisées. Notre examen indique que cet objectif n'est pas atteint. En vertu des ententes, quelque 50 p. 100 des fonds sont investis dans le reboisement. Le SCF a déclaré que, depuis 1982, quelque 470 000 hectares de terrain ont été reboisés dans le cadre de ces ententes. Le SCF évalue, toutefois, que les superficies forestières insuffisamment reboisées continuent de s'accroître mais à un rythme moindre.

7.16 De plus, les ententes n'indiquent pas clairement si les fonds à consacrer au reboisement doivent servir à réduire l'arriéré cumulatif des terres insuffisamment reboisées ou s'ils doivent être utilisés pour les terres à reboiser en raison de coupes récentes. Le SCF ne possède pas suffisamment d'information ou ne dispose pas d'un système national qui lui permettrait de formuler des énoncés pertinents sur l'ensemble des ressources forestières du pays. Plus précisément, l'information disponible pour tout le pays ne permet pas de déterminer à quel point les réserves de bois pourront être accrues par l'investissement dans le reboisement ou dans l'aménagement intensif des forêts.

Lignes directrices

7.17 La planification actuelle du programme et les procédés servant à la réalisation de ce dernier ne fournissent pas la certitude que les fonds sont utilisés en conformité avec les lignes directrices précisées dans les ententes. Chaque entente présente des directives sur la manière d'effectuer les divers travaux de développement forestier. Notre étude de cinq de ces ententes indiquait que ces directives ne sont pas toujours respectées. Entre 1985 et 1987, par exemple, le SCF a constaté que 10,5 millions de dollars sur un total de 15 millions réservés à la création de plantations dans une entente ont été utilisés pour des terrains qui ne répondaient pas aux normes édictées au chapitre des «distances». Pour seulement deux des cinq ententes, on avait mis en place des plans d'aménagement forestier régional et local. Ces plans exposaient les travaux à effectuer dans le cadre des ententes et leur lien avec les stratégies globales dans ce domaine. Nous avons conclu, tout comme les vérificateurs internes du ministère, que les lignes directrices sur la manière de réaliser les ententes n'offrent pas un mécanisme approprié pour assurer un contrôle national valable.

7.18 Les travaux de développement forestier ne sont pas toujours effectués en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience. L'objectif général des ententes sur le développement des ressources forestières est de voir à ce que les fonds soient utilisés pour

La plupart des travaux de plantation se font à la main, mais on ne fait pas toujours d'évaluations pour voir si les surfaces reboisées ont été judicieusement choisies et si les méthodes de plantation sont les meilleures (voir le paragraphe 7.19).

les terrains les plus productifs et à ce que ces derniers fassent l'objet de traitements sylvicoles appropriés. Ces décisions doivent évidemment être fondées sur une évaluation du potentiel relatif de chaque terrain et sur une évaluation économique des diverses méthodes de traitement sylvicole. Néanmoins, nous avons constaté que peu d'évaluations de ce genre ont été faites.

7.19 En nous fondant sur un examen des rapports de travaux sur le terrain, nous avons constaté qu'il y avait évaluation insuffisante des activités de développement avant l'application du traitement ainsi qu'un suivi des travaux peu satisfaisant. Il en a résulté les conséquences suivantes : des traitements sont réservés à des terrains de piètre qualité; la préparation des terrains est incorrecte; sur certains terrains les travaux de plantation ont été mal faits; et il y a eu plantation d'essences d'arbres peu utiles. Dans le cadre de l'application de trois des cinq ententes vérifiées, les travaux sylvicoles ont été effectués sur des secteurs forestiers jugés par la SCF comme trop petits et ne pouvant donc permettre une utilisation économique ou efficiente des fonds. En outre, bien que tous les postulants doivent répondre à des critères précis, les travaux de développement forestier sur les terres privées sont habituellement effectués selon un régime du premier arrivé, premier servi. Cette façon de faire va à l'encontre des procédés généralement reconnus lorsqu'il s'agit de faire un usage économique et efficient des fonds. Nous n'avons pu obtenir de données sur toutes les ententes ni déterminer l'étendue de ces lacunes.

Données

7.20 Le système national de cueillette de données du Service canadien des forêts n'est pas encore satisfaisant pour ce qui est de contrôler et de communiquer les résultats obtenus par suite de l'application des ententes. La gestion à long terme des ressources forestières canadiennes exige la cueillette de renseignements précis dans tout le pays. L'information à recueillir doit tenir compte du cycle de renouvellement de la ressource et de la période de financement requise. Les procédés actuels du SCF pour contrôler les résultats fournis par suite des ententes ne permettent pas d'obtenir des données valables au sujet de la croissance et de la production de la ressource sur les superficies où se déroulent des travaux intensifs d'aménagement forestier. Ces procédés de contrôle ne fournissent pas non plus de données précises sur les taux de survie des plants des terrains reboisés, ni de données qui permettent de prédire le volume des réserves futures de bois.

7.21 Les ententes sur le développement des ressources forestières ne présentent aucune norme précise concernant la collecte de données sur les superficies reboisées ou sur le suivi à effectuer. Le manque de cohérence dans les méthodes de communication des résultats ne nous a pas toujours permis d'évaluer l'ampleur du succès ou de l'échec des travaux de plantation ou la mesure dans laquelle il y avait eu choix de terrains à faible rendement pour des travaux de développement forestier. De manière générale, la survivance des semis dans les plantations est directement fonction de l'application en temps opportun des traitements sylvicoles destinés à contrôler et à éviter la croissance d'espèces concurrentes, ce qui permet aux jeunes plants de se rendre à maturité. Selon la pratique établie en foresterie, il semble qu'il faille de deux à trois traitements au cours des dix premières années de croissance des arbres. Puisque ce calendrier des traitements s'étend au-delà de la durée des ententes, laquelle est habituellement de cinq ans, ce genre de soins ne sera financé que pour seulement une petite fraction des terres reboisées au cours de la durée d'une entente. Si un tel

traitement n'est pas appliqué, il est fort probable que les semis plantés au cours de la période des ententes ne survivront pas. Il pourrait donc en résulter des conséquences graves pour notre approvisionnement futur en bois.

7.22 Même si les ententes exigent expressément une évaluation de leur propre efficacité, le Service canadien des forêts n'obtiendra pas cette information suffisamment tôt pour que puissent être prises des mesures appropriées, le cas échéant. Dans certains cas, on exige d'effectuer cette évaluation au cours des trois premières années de l'entente alors que dans tous les cas, cette mesure est prévue à la fin de la période de cinq ans. Plusieurs ententes ne sont pas encore dotées de critères précis d'évaluation ou, parfois, les évaluations ont été remises à plus tard.

7.23 **Le Service canadien des forêts devrait :**

- **énoncer clairement sa reconnaissance des normes existantes pour les travaux de reboisement des terres et d'aménagement intensif des forêts financés dans le cadre des ententes sur le développement des ressources forestières ou les modifier ou en élaborer d'autres, au besoin;**

- **mettre en place des mesures de contrôle du respect des lignes directrices édictées dans les ententes;**

- **mettre au point un système national de collecte et de communication de données sur les ressources forestières du Canada et sur leur gestion. Ces données devraient être précises et transmises en temps opportun et fondées sur une méthode de collecte uniformisée. Elles pourront servir de point d'appui pour les négociations et le respect des futures ententes sur l'aménagement et l'exploitation des forêts.**

***Commentaire de la direction** : Recommandation acceptée. Les provinces ont élaboré, parfois en accord avec des représentants de l'industrie ou du Service canadien des forêts par suite des ententes conclues, des normes globales qui régissent les activités sylvicoles se déroulant sur les terres appartenant aux gouvernements provinciaux. Lorsqu'il s'agit de terres propriétés de particuliers, du gouvernement fédéral ou de bandes indiennes, le SCF a soit élaboré ses propres normes globales, soit adapté les normes provinciales, selon le cas. Le SCF veillera à ce que les comités de gestion respectifs adoptent officiellement ces normes à l'égard de chaque entente en 1988-1989.*

En outre, le SCF révisera ses mécanismes et ses procédés de manière à ce que les lignes directrices édictées dans les ententes soient respectées. Il réexaminera ces lignes directrices afin de déterminer s'il faut réviser les mécanismes ou en ajouter de nouveaux.

Le SCF possède, sur le plan national, plusieurs moyens pour améliorer les données sur les ressources, notamment un relevé des ressources forestières, l'élaboration d'un système d'analyse de l'offre et de la demande de bois à l'échelle du pays, ainsi qu'un système d'information de gestion conçu pour rendre compte des progrès réalisés dans le cadre des ententes. Le SCF évalue l'apport de chaque entente à la solution, province par province, de la question de

l'approvisionnement en bois et il continuera de faire des efforts en vue d'améliorer ce processus sur le plan tant local que national. Le SCF continuera de renforcer les liens avec les provinces et le secteur industriel; il est essentiel qu'il le fasse s'il veut obtenir, dans l'ensemble du pays, de meilleures données sur les ressources forestières.

La recherche forestière et les services techniques

7.24 Le SCF est le principal intervenant dans la recherche forestière au Canada. L'administration centrale et les établissements régionaux de recherche y assument des rôles de gestion différents. L'administration centrale a, entre autres rôles, celui d'examiner les programmes de travaux à l'échelle nationale et régionale, d'évaluer l'affectation des ressources du SCF au pays et d'élaborer la politique nationale du Service.

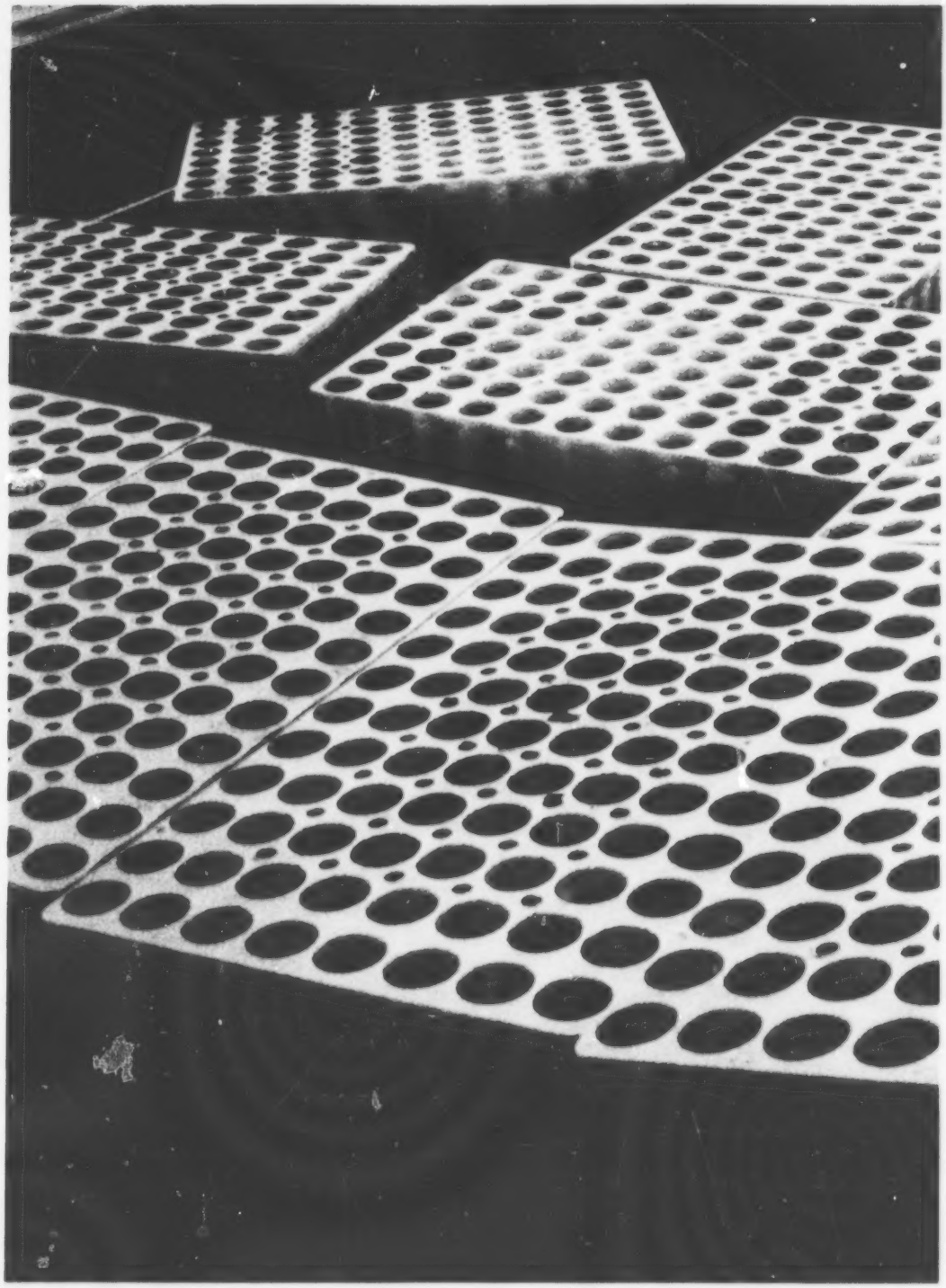
7.25 Les établissements régionaux effectuent des recherches et communiquent avec les représentants des gouvernements provinciaux, des maisons d'enseignement et des industries de leur région. La recherche couvre une gamme de domaines : la météorologie, la climatologie, l'hydrologie, la physiologie des arbres et des semences, la biotechnologie, les améliorations génétiques et les améliorations des essences, l'écologie des forêts et l'étude de leurs sols, la sylviculture, la croissance et le rendement des forêts, la télédétection, les systèmes de lutte contre les incendies de forêt, la physiologie des insectes, l'épidémiologie et les insecticides. Le travail des établissements régionaux est donc avant tout scientifique et professionnel. Plusieurs chercheurs du SCF ont publié des articles qui font autorité dans leur domaine. De plus, ces personnes ont une réputation scientifique internationale.

7.26 Les résultats des recherches constituent le principal produit de dépenses annuelles de 61 millions de dollars dans le secteur de la recherche, fonds qui couvrent surtout les traitements des quelque 826 professionnels et employés de soutien du SCF. La principale ressource des établissements de recherche forestière est leur personnel hautement qualifié. La gestion de cette ressource, entre autres, est un facteur prédominant pour l'optimisation des fonds consacrés à la recherche.

Objectifs

7.27 Le Service canadien des forêts n'a pas terminé la mise au point d'une grille de priorité pour ses recherches ni d'ensemble précis de directives opérationnelles sur l'application des résultats des travaux de recherche. Les résultats présentés dans les journaux et les revues demeurent le principal critère pour l'évaluation de la productivité des scientifiques. Cette forme de mesure du rendement est pratique courante dans le monde scientifique et est également utilisée au sein de la fonction publique. Les chercheurs ont donc tendance à croire que leurs travaux doivent surtout permettre de générer des connaissances plutôt que des applications pratiques de celles-ci.

7.28 Le SCF n'assume pas directement la gestion de la plupart des forêts canadiennes et la clientèle à laquelle s'adressent ses recherches scientifiques n'est pas clairement désignée dans le projet. Il est présumé que tous les projets doivent servir une clientèle réelle



Nouvelle technique de stimulation de la croissance mise au point par le Service canadien des forêts (voir le paragraphe 7.25).

ou éventuelle, mais aucun procédé officiel n'existe qui permettrait d'en donner confirmation. Il existe sans doute des possibilités de trouver des applications commerciales ou autres aux résultats des recherches, mais les procédés actuels de gestion des projets ne prévoient pas d'évaluation périodique de la manière dont on pourrait en tirer profit.

7.29 L'application sur le terrain des résultats des recherches du SCF exige souvent du chercheur qu'il fournisse une aide technique directe aux groupes-clients. En outre, on tend de plus en plus à tenir compte des activités de soutien fournies aux clients dans l'évaluation du rendement du personnel. Les scientifiques ne reçoivent pas toujours la reconnaissance voulue pour ce travail important, pas plus que n'est officiellement précisée l'attribution des responsabilités dans les rapports entre le chercheur et le client nécessaires au transfert technologique. Les lacunes dans les techniques de transfert technologique et dans les applications des recherches axées sur les missions indiquent que le SCF n'est pas toujours en mesure d'assurer qu'il favorise une utilisation optimale des fonds qu'il consacre aux recherches.

7.30 Le Service canadien des forêts devrait mettre en application des lignes directrices qui aideraient les gestionnaires et le personnel des services scientifiques à définir les groupes-clients auxquels s'adressent ses recherches dans le secteur canadien des forêts.

> ***Commentaire de la direction*** *: Recommandation acceptée. Le SCF comprend bien ses clients, qu'il lie directement au processus d'établissement des priorités en les faisant participer activement aux comités consultatifs, aux examens de contrôle des projets et à des études conjointes. La participation des clients est essentielle à la poursuite et à l'application heureuses des recherches qu'effectue le SCF. Pourtant, il arrive souvent que ne soit pas consignée la mesure dans laquelle les clients collaborent avec nous. À compter de 1989-1990, le SCF fera en sorte que les clients soient clairement nommés et que leur apport soit consigné.*

Le choix et l'évaluation des projets

7.31 Sont choisis les projets de recherche qui répondent à l'un des critères suivants : recherche de la solution d'un problème clairement identifiable dans le secteur forestier; recherches qui s'inscrivent dans un axe scientifique déjà établi; projet suggéré par un comité consultatif. Une fois le projet démarré, l'évaluation du rendement repose fondamentalement sur la manière dont la recherche est effectuée et sur la diffusion des résultats que font les chercheurs.

7.32 Afin d'aider la direction à examiner les projets de recherche, le SCF utilise des comités d'inspection professionnelle, c'est-à-dire des comités constitués d'experts du domaine sur lequel portent les recherches. Ce processus semble bien fonctionner pour certains projets. Cependant les chercheurs ne se conforment pas toujours aux recommandations des comités d'inspection professionnelle. Ni le SCF ni les comités d'inspection professionnelle ne consignent expressément l'évaluation de projet pour déterminer la mesure dans laquelle les projets contribuent à l'atteinte d'objectifs nationaux ou régionaux.

7.33 Le Service canadien des forêts devrait périodiquement faire une évaluation de toutes ses activités de recherche afin qu'elles puissent, le mieux possible :

- **servir à améliorer les méthodes de gestion des forêts;**
- **servir l'industrie;**
- **contribuer à l'atteinte des objectifs des programmes du SCF.**

***Commentaire de la direction** : Le SCF dispose d'un certain nombre de mécanismes d'examen qui lui permettent d'avoir l'assurance qu'il y a, dans le cadre de ses recherches, une utilisation maximale de ressources peu nombreuses, que celles-ci sont pertinentes et qu'elles répondent à des besoins. Parmi ces mécanismes, citons : les comités consultatifs formés de représentants de plusieurs organismes qui oeuvrent aux niveaux national et régional; l'examen officiel des projets de recherche; la révision périodique du plan stratégique; et le relevé continu, par chaque équipe de chercheurs, des besoins et des priorités.*

En 1988-1989, le SCF introduira le Système d'évaluation du programme de recherche pour améliorer ses mécanismes d'examen. Ce système consolidera et renforcera, d'une manière systématique, les procédés actuels et centrera l'attention sur les projets d'une section du programme. Le système permettra d'examiner la conformité du rapport avec les priorités établies, l'identification des clients, la pertinence des transferts technologiques et les avantages économiques et environnementaux prévus. Il y aura, tous les quatre ans, examen de toutes les sections du programme.

La diffusion de l'information technique et scientifique

7.34 Les publications du SCF et les articles à publier sur les recherches forestières doivent respecter des normes scientifiques rigoureuses. Toutefois, les conséquences pratiques des recherches ne sont généralement pas présentées d'une manière qui puisse aider l'expert-forestier dans son travail sur le terrain. Des efforts ont été faits récemment pour que les résultats des travaux du SCF parviennent à l'industrie forestière, mais ce n'est pas là un processus régulier. C'est pourquoi, aux yeux des experts-forestiers et des représentants de l'industrie, les recherches du SCF n'ont pas toujours une valeur pratique immédiate.

7.35 Le Service canadien des forêts devrait revoir son mandat quant à la gestion de l'information, notamment en ce qui a trait à la diffusion et à l'application des résultats de ses recherches.

***Commentaire de la direction** : Recommandation acceptée. Pour le SCF, la diffusion efficace des résultats des recherches fait partie intégrante de son mandat de recherche. Les transferts technologiques, indispensables à ce processus, sont renforcés par le biais d'un plus grand nombre de projets conjoints avec les industries et les provinces, par le suivi des recommandations des comités consultatifs ainsi que par la tenue d'ateliers techniques. Aussi on mettra davantage l'accent sur les transferts de technologie dans le cadre des*

examens de contrôle et du Système d'évaluation du programme de recherche qui entrera en vigueur en 1988-1989.

La planification

7.36 En 1986, le SCF a mis en place un nouveau Système de planification intégrée et rationnelle afin de se donner les moyens d'établir des priorités et d'assurer la répartition des ressources pour l'ensemble du Service. Le système demande l'établissement des documents suivants : un plan de stratégie, des directives sur l'élaboration de l'aperçu des opérations, des aperçus des opérations générales et des opérations régionales, des plans de travail et des rapports trimestriels.

7.37 Le nouveau système permet au SCF de prendre des décisions de planification fondées sur la revue des plans des exercices précédents qu'effectuent les cadres supérieurs ainsi que sur les résultats d'entretiens avec divers conseils consultatifs, porte-parole de l'industrie, des gouvernements provinciaux et du monde scientifique. Cependant, le SCF, avec le peu de renseignements sur le rendement dont il dispose, n'est pas toujours en mesure de baser ses décisions de planification sur une évaluation des dimensions économiques ou des raisons des réussites antérieures.

7.38 Dans les établissements régionaux de recherche, les plans des projets établis par chaque chercheur sont les instruments de contrôle de première ligne. Habituellement, aucune étude ou analyse coûts-avantages détaillée n'est faite des incidences économiques et administratives que peuvent entraîner les travaux en cours ou les projets de recherche. Les plans de travail des établissements de recherche sont des récapitulations des plans des projets. Les établissements régionaux jouissent d'une grande autonomie pour ce qui est du choix des projets de recherche et de l'affectation des ressources. L'administration centrale du Service canadien des forêts étudie la mesure dans laquelle l'agencement des plans de travail régionaux répond à des objectifs nationaux, et au besoin, introduit des changements aux plans régionaux.

7.39 Le SCF s'est doté d'un système informatisé dans lequel sont entrées les données de plans de travail détaillés afin, ultérieurement, de pouvoir les consulter, les mettre à jour ou établir des rapports. Toutefois, il n'existe aucun procédé qui permette la mise à jour, tout au cours de l'année, de la banque informatique des données de planification afin d'indiquer les progrès réalisés en ce qui a trait à l'atteinte des objectifs. De même, rien ne permet d'assurer que les éléments nouveaux, ainsi que les données des évaluations de programme ou des inspections professionnelles, seront enregistrés et utilisés pour l'établissement de nouvelles priorités ou pour formuler des décisions sur l'attribution des ressources.

7.40 Le Service canadien des forêts devrait utiliser pour l'établissement de ses plans les données qu'il possède sur le rendement de ses programmes ainsi que des analyses coûts-avantages de ses projets de recherche.

Commentaire de la direction : Le SCF est trop décentralisé pour répondre efficacement aux questions qui émanent des régions. Il établit, au moyen de son plan stratégique et des directives générales sur les opérations, de nouvelles

priorités sur le plan national, et voit à ce qu'elles soient mises en oeuvre. Le Service est à mettre au point un ensemble complet de données sur le rendement, comme l'indique le cadre du plan opérationnel, et il tiendra compte de cette information lorsqu'il utilisera, à compter de 1989-1990, son système de planification pour assurer la réalisation d'objectifs nationaux.

La gestion et le contrôle financiers

7.41 Les dépenses de fonctionnement prévues pour 1987-1988 se chiffrent à 76,2 millions de dollars. Il est donc important que le SCF soit doté d'une gestion et d'un contrôle financiers valables s'il veut optimiser les fonds qu'il consacre à la recherche. Nous avons donc examiné les systèmes et les procédés financiers utilisés par la Recherche forestière et les Services techniques afin de vérifier s'il existait un contrôle satisfaisant des ressources financières et si les systèmes et procédés utilisés étaient appropriés. Cet examen a porté, entre autres, sur les points suivants : la gestion et le contrôle du budget, les contrôles financiers exercés sur les dépenses et les recettes, la gestion des éléments d'actif, la communication de l'information financière et le rôle de la fonction financière.

7.42 Le budget est fondé en grande partie sur l'utilisation des ressources qui a été faite dans le passé. Chaque établissement régional s'occupe du contrôle de certains postes budgétaires, par exemple, les traitements, les locaux, les communications, les véhicules motorisés et les dépenses connexes. Des budgets de recherche sont établis chaque année pour chaque projet de recherche en conformité avec les plans de travail et les niveaux de financement approuvés. Ces budgets font l'objet d'un examen et d'un contrôle minutieux mais n'incluent pas tous les coûts des recherches. On n'y retrouve pas le coût de certains éléments comme les ordinateurs, les véhicules, le matériel et le personnel de soutien. Le contrôle budgétaire se résume principalement à une comptabilisation exacte des dépenses directes, des engagements et des virements entre budgets et à la production de rapports, à intervalles réguliers, sur les écarts budgétaires.

7.43 Le Service canadien des forêts doit améliorer ses registres comptables pour sa principale activité de programme, soit la recherche. Ni l'administration centrale ni les établissements régionaux de recherche ne tiennent une comptabilité satisfaisante de tous les coûts à imputer à des postes importants, notamment les coûts des ordinateurs, des locaux et des traitements requis pour la réalisation de chaque étude. Certains projets de recherche sont lancés et financés sans que l'on tienne compte des budgets des immobilisations et des budgets de fonctionnement requis pour que ces travaux soient réalisés en conformité avec les données des devis premiers des projets. Les scientifiques peuvent apporter des modifications aux projets initiaux de recherche sans les consigner ou sans prendre la peine de voir à ce que le budget soit modifié en conséquence. Plus important encore, il y a rarement comparaison des coûts prévus des projets de recherche et des résultats obtenus.

7.44 Le Service canadien des forêts ne possède pas de données financières ou administratives sur chaque projet de recherche qui permettraient d'en connaître le coût cumulatif. Certains emplacements de recherche forestière font l'objet d'un contrôle continu depuis plus de 50 ans sans que soit évaluée régulièrement leur valeur totale et sans qu'ils soient administrés comme un investissement et traités en conséquence.

7.45 Les établissements régionaux fixent, au moins tous les mois, des rapports financiers détaillés destinés aux cadres supérieurs. Ces rapports établis localement présentent un tableau comparatif des dépenses prévues et des dépenses réelles. Le lecteur n'y trouve pas de présentation des résultats prévus ou des résultats réels des projets de recherche. Seul le cumul annuel des coûts est présenté sans comparaison avec les données de l'exercice précédent. Les rapports financiers mensuels ne présentent pas le coût des études ou des projets depuis leur début et les systèmes financiers n'enregistrent pas ce genre de renseignements. L'information financière de ce genre est essentielle dans le cas des recherches forestières de longue durée.

7.46 Les agents financiers supérieurs, en région, conçoivent leur rôle comme étant essentiellement celui d'un teneur de registres comptables et n'effectuent pas d'analyses des coûts détaillés pour les divers projets de recherche. Les agents financiers ne reçoivent aucune formation spéciale qui puisse les aider à effectuer ces analyses. De ce fait, ils ne fournissent pas à la direction suffisamment de renseignements ou de conseils sur les incidences financières des décisions prises au sujet des recherches.

7.47 Le Service canadien des forêts devrait tenir et garder à jour des registres plus complets sur le coût cumulatif de chaque projet de recherche et évaluer le rapport coûts-avantages éventuel des recherches effectuées dans certains secteurs précis.

> ***Commentaire de la direction*** *: Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le SCF fera l'examen des méthodes d'établissement du budget et de répartition des coûts afin d'améliorer les données financières que peut utiliser la direction pour la formulation de décisions sur la répartition des ressources entre les divers projets. Nous apporterons, à compter de l'exercice 1989-1990, des modifications au système financier et au système de planification des opérations afin d'améliorer la qualité de l'information que peuvent utiliser les gestionnaires.*
>
> *Il y aura, à compter de l'exercice 1989-1990, examen des responsabilités à attribuer pour l'évaluation du rapport coûts-avantages éventuel des projets de recherche et attribution de ces responsabilités aux services compétents du SCF.*

L'informatique

7.48 Il y a eu une augmentation importante des sommes consacrées par le SCF au matériel informatique, soit plus de 13 millions de dollars au cours des quatre dernières années. Bien que chaque établissement régional ait contribué à l'élaboration du Plan des systèmes d'information établi par le ministère de l'Agriculture, chaque centre gère ses ressources informatiques de manière indépendante. Les fonds requis pour l'acquisition du matériel informatique sont puisés aux budgets des immobilisations des établissements régionaux et, dans ce contexte, ces demandes viennent rivaliser avec les autres demandes d'acquisition d'immobilisations. Les achats de ressources informatiques ont accaparé une grande partie des budgets annuels des immobilisations des établissements régionaux au cours des trois derniers exercices.

7.49 Les établissements régionaux font eux-mêmes le relevé des ressources informatiques dont ils ont besoin pour leurs activités, scientifiques ou autres. L'administration centrale intervient très peu dans l'orientation ou la coordination de la gestion des ressources informatiques. Plusieurs centres ont récemment modernisé leurs principales ressources informatiques et peuvent signaler les améliorations importantes en ce qui a trait à la mise en service et à l'utilisation d'ordinateurs personnels et de systèmes de bureautique.

7.50 L'ordinateur est un outil indispensable pour la recherche scientifique moderne. Plusieurs chercheurs composent et adoptent leurs propres programmes informatiques. Cette aptitude est particulièrement importante puisqu'en région, il y a peu de spécialistes en informatique qui puissent offrir des services de soutien en ce domaine. Toutefois, les coûts d'utilisation des ordinateurs ne sont généralement pas imputés au budget de chaque utilisateur, mais l'usage qui en est fait est surveillé afin d'assurer la planification et le contrôle de ces ressources.

7.51 L'administration centrale n'est pas suffisamment intervenue dans la mise en place des systèmes informatiques du SCF. Les ressources de soutien informatique des établissements régionaux ont en bonne partie été utilisées pour la mise en place de systèmes financiers et administratifs locaux propres à chaque région. Cette façon de faire a engendré un dédoublement des coûts et des efforts, mais peu d'échange de données. Les hauts fonctionnaires du Service canadien des forêts nous ont informés que l'on a nommé récemment un coordonnateur national de l'informatique chargé de remédier à ces lacunes.

La gestion des ressources humaines

7.52 Le SCF est assujetti aux politiques de gestion des ressources humaines en vigueur au ministère de l'Agriculture. Bien qu'il existe un protocole d'entente entre les deux organismes pour la question des services du personnel, les dispositions administratives établies n'ont pas toutes encore été mises en application, et cela près de quatre ans plus tard. Le plan pluriannuel du ministère de l'Agriculture des ressources humaines ne comporte aucune section consacrée au Service canadien des forêts.

7.53 Le processus actuel de planification des ressources humaines du SCF ne précise pas le volume ou le genre de ressources humaines requis pour atteindre les objectifs du programme. Il n'indique pas non plus si ces ressources sont disponibles. Il existe peu de données fiables sur le taux de roulement du personnel, sur la fréquence des départs ou sur le nombre possible d'employés qui prendront leur retraite. Les établissements régionaux de recherche ont signalé qu'un fort pourcentage des scientifiques sera admissible à la retraite au cours des cinq prochaines années. Toutefois, aucune méthode systématique n'a été mise au point pour savoir comment assurer la relève ni pour déterminer les aptitudes requises et le moment où il faudra recruter ces scientifiques. Compte tenu du rôle central du SCF dans le domaine de la recherche forestière au Canada, il ne fait pas de doute qu'un système efficace de planification des ressources humaines est essentiel.

7.54 L'évaluation du rendement est partie intégrale du processus de gestion des ressources humaines. Toutefois, notre examen relève que, dans les établissements régionaux, le taux d'achèvement des évaluations du rendement, pour les chercheurs, varie de façon

considérable. Les évaluations effectuées étaient loin d'avoir toutes la même qualité. Plusieurs membres de la catégorie de la gestion avaient reçu une prime pour leur rendement supérieur sans que leur évaluation versée au dossier soit complète.

7.55 Le SCF devrait établir et mettre en vigueur, à l'administration centrale et dans tous les établissements régionaux, des procédés appropriés de gestion des ressources humaines.

***Commentaire de la direction** : Recommandation acceptée. Le Service canadien des forêts est à mettre au point des procédés de gestion des ressources humaines qui seront mis en oeuvre par l'intermédiaire de son système de planification. Cette mise en oeuvre devrait se faire au cours du prochain exercice.*

Le SCF utilisera le système d'information sur les ressources humaines mis au point par le ministère fédéral de l'Agriculture. Cette utilisation devrait débuter au plus tard le 31 mars 1989.

La mesure de l'efficacité

7.56 Le SCF n'a pas effectué un nombre suffisant d'évaluations ni recueilli les données sur le rendement qui lui auraient permis de mesurer l'efficacité de ses activités de programme. Toutes les ententes sur le développement des ressources forestières exigent qu'il y ait évaluation du programme. Toutefois, le volume de travail, en ce qui a trait à l'évaluation, varie beaucoup d'un endroit à l'autre et souvent l'on accorde foi à des renseignements recueillis sans participation suffisante du SCF. Notre examen d'un échantillon de rapports d'évaluation prélevés dans les établissements régionaux du SCF a révélé une grande variation dans la qualité des renseignements recueillis et en ce qui a trait au niveau d'examen analytique effectué.

7.57 Au cours des quatre dernières années, le ministère fédéral de l'Agriculture n'a effectué qu'une seule évaluation importante de l'activité «recherche» du SCF. Cet examen ne portait que sur moins de 5 p. 100 des dépenses de recherche pour l'exercice à l'étude. En outre, les critères utilisés pour la sélection des travaux de recherche ne permettaient pas d'avoir la certitude que les constatations de l'examinateur puissent s'appliquer au riche éventail des activités de recherche.

7.58 Le Service canadien des forêts devrait établir des procédés nets et précis pour mesurer l'efficacité de ses activités et pour en communiquer les résultats.

***Commentaire de la direction** : Recommandation acceptée. Le SCF mesure l'efficacité de ses activités de recherche à l'aide des rapports sur le programme et des rapports d'examen des projets. Le Service, comme l'indique le commentaire de la direction sur les propos du paragraphe n° 7.33, est en train de mettre en place un Système d'évaluation du programme de recherches qui nous permettra d'avoir l'assurance qu'il y aura, d'une manière systématique, examen de contrôle du programme dans tous les secteurs et ce, à compter de 1988-1989.*

L'évaluation des ententes de développement se fait en conformité avec les lignes directrices du Conseil du Trésor et avec une directive nationale du SCF sur le sujet. Le SCF entreprendra en 1988, de concert avec le service d'évaluation du ministère, une évaluation du programme dans l'ensemble du pays.

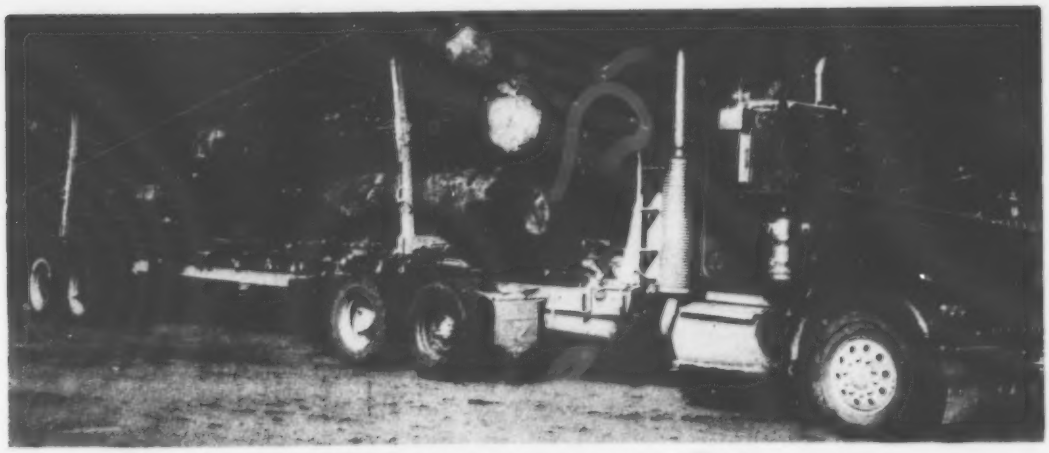
Dans le but de renforcer ses capacités d'évaluation, le SCF travaille actuellement à préciser, par suite des directives générales de 1988-1989 sur les opérations, les besoins, les rôles et les responsabilités en ce qui a trait au travail d'évaluation. Cela lui permettra d'adopter une méthode générale d'évaluation cohérente et uniforme.

L'information destinée au Parlement

7.59 La Partie III du Budget des dépenses a pour objet de fournir au Parlement une information récente et précise sur les programmes de chaque ministère, une comparaison entre les dépenses et les résultats prévus et les dépenses et les résultats réels ainsi que d'autres données sur le rendement des activités ministérielles. L'information fournie au Parlement dans la Partie III de 1987-1988 du ministère de l'Agriculture donne une image exacte de la structure et des activités du Service canadien des forêts. Cependant, l'information détaillée fournie est difficile à comprendre en raison surtout du jargon technique utilisé et de l'absence généralisée d'indicateurs de rendement significatifs.

7.60 Des renseignements sur chaque activité sont éparpillés un peu partout dans le document. Par exemple, la Partie III de 1987-1988 fait allusion aux ententes sur le développement des ressources forestières dans douze pages différentes et donne des renseignements financiers s'y rapportant dans 18 autres pages. Malgré tout, il est difficile d'y trouver des renseignements précis sur une quelconque entente particulière. Confirmation de cet éparpillement de l'information est donnée par le nombre de renvois d'une page à une autre que présente le texte. Dans ce texte de 46 pages, on ne trouve pas moins de 36 renvois du genre. Dans plusieurs cas, à la page du renvoi, on ne fait que répéter l'information déjà fournie précédemment

7.61 La Partie III renferme également certaines données et déclarations erronées. Par exemple, dans la Partie III de 1987-1988, il est déclaré que «la superficie totale des terres forestières productives du Canada est d'environ 220 millions d'hectares. À peu près 12 p. 100 de ces terres n'ont pas été reboisées suffisamment et cette superficie augmente de 200 000 hectares (près de 1 p. 100) par année». Ces données laissent à penser que 88 p. 100 des terres forestières productives du Canada sont suffisamment boisées. Le SCF ne sait pas vraiment s'il en est ainsi. En outre, le lecteur serait en droit de déduire que l'année suivante le pourcentage des terres insuffisamment reboisées passerait à 13 p. 100, puis à 14 p. 100 l'année suivante. Une étude plus serrée nous révèle que la superficie de 200 000 hectares correspond en fait à un peu moins d'un millième de la superficie totale des forêts et que le taux dont il est question devrait donc passer à 12,1 p. 100. Ces écarts avec les chiffres présentés ont des répercussions sérieuses sur l'approvisionnement à long terme en bois.



Le Parlement et le grand public ont besoin d'une information plus précise sur l'état des ressources forestières au Canada et sur les perspectives pour l'approvisionnement à long terme (voir le paragraphe 7.64).

Le nombre d'arbres détruits chaque année par les incendies et les maladies équivaut à la récolte annuelle.

7.62 La Partie III ne présente pas de données cohérentes pour les exercices antérieurs ou ne fournit pas de point de comparaison satisfaisant en ce qui concerne les réalisations du SCF. On peut en donner comme exemple l'information suivante sur le chômage : «Au cours des dix dernières années, le taux de chômage dans les industries forestières a augmenté de façon radicale, étant passé de 11,5 p. 100 à 14,3 p. 100.... Par comparaison, le taux national moyen est actuellement de 10,5 p. 100.» La Partie III de l'exercice précédent présentait la déclaration suivante : «Au cours des 10 dernières années, le taux de chômage dans les industries forestières a subi une augmentation radicale, passant de 19,4 p. 100 à 36,4 p. 100... par rapport à un taux national moyen de 10,4 p. 100.» Nous avons appris que les chiffres présentés dans la Partie III de l'exercice précédent étaient inexacts. En outre, ces déclarations n'indiquent pas qu'au cours de cette période de 10 ans, le taux de chômage au pays est passé de 7 p. 100 à 10,5 p. 100.

7.63 Le SCF, dans l'état des résultats cumulatifs obtenus à la suite des ententes sur le développement des ressources forestières, signale que 320 000 hectares ont reçu un traitement sylvicole autre que le reboisement. Toutefois, l'addition des résultats obtenus en vertu de chaque entente, indique que 540 000 hectares ont reçu des traitements de ce genre - une différence de 220 000 hectares.

7.64 Fait plus important encore, la Partie III du Budget des dépenses ne fournit pas de renseignements suffisants sur l'atteinte des objectifs du programme. Compte tenu de l'importance de l'industrie forestière au Canada, on ne trouve dans ce document que relativement peu de renseignements qui puissent aider le Parlement à formuler des jugements sur les priorités nationales que le SCF a fixées pour son programme ou sur la mesure dans laquelle le Service canadien des forêts a réussi à atteindre ses objectifs. Par exemple, il s'y trouve peu de renseignements sur les niveaux d'emploi, les retombées économiques de la recherche et l'état des ressources forestières canadiennes. Des renseignements couvrant plusieurs années, en ce qui a trait au volume des approvisionnements en bois, à la production du bois, aux tendances dans l'industrie, aux recettes fiscales, et aux facteurs influant sur le commerce international, pourraient permettre au Parlement de mieux comprendre le secteur industriel le plus vaste du Canada, ses forêts.

7.65 Il faudrait, en ce qui a trait à la section de la Partie III du Budget des dépenses de l'Agriculture qui traite du SCF, apporter les améliorations suivantes :

- **simplifier la présentation de l'information et, pour cela, diminuer l'emploi du jargon technique et le nombre d'explications complexes, de manière que puissent s'y retrouver ceux qui ne possèdent pas de connaissances approfondies de l'industrie forestière et de l'administration gouvernementale;**

- **fournir, au besoin, des renseignements techniques dans des documents complémentaires;**

- **recueillir et présenter des renseignements sur l'état général du secteur forestier;**

- **fournir des relevés des résultats obtenus et les comparer aux objectifs du programme;**

- **présenter une information qui soit, d'un exercice à l'autre, exacte et cohérente.**

Commentaire de la direction *: Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le SCF fera tout en son pouvoir pour présenter dans la Partie III du Budget des dépenses des renseignements formulés en des termes clairs, compréhensibles et précis, en conformité avec les lignes directrices que publie le Bureau du contrôleur général.*

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRODUCTION
ET DE L'INSPECTION DES ALIMENTS

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRODUCTION ET DE L'INSPECTION DES ALIMENTS

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Aperçu	8.1
Étendue de la vérification	8.10
Protection de la santé humaine et de la qualité de l'environnement	
Contaminants chimiques et bactériens des produits agro-alimentaires	8.13
Homologation et réglementation des pesticides	8.49
Prévention et maîtrise des maladies animales et végétales	8.66
Prévention de l'entrée au pays de dangereuses maladies animales et végétales exotiques	8.67
Prévention, maîtrise et éradication de maladies végétales et animales	8.88
Inspection et certification des exportations agricoles	8.101
L'information destinée au Parlement	8.111

Pièces

8.1 Le circuit agro-alimentaire canadien
8.2 Répartition des ressources de la direction générale
8.3 Estampilles d'inspection et de catégories sur l'hygiène
8.4 Situation de certains parasites des végétaux exotiques au Canada
8.5 Exportations de produits agricoles et forestiers assujettis à la certification par le ministère de l'Agriculture du Canada

8

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRODUCTION ET DE L'INSPECTION DES ALIMENTS

Points saillants

Nous avons été impressionnés par la motivation du personnel de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments et par sa réputation sur la scène internationale, réputation qui se révèle un atout dans les échanges commerciaux du Canada.

Avec le secteur industriel et d'autres ministères fédéraux et provinciaux, la direction générale partage la responsabilité de veiller à l'innocuité, la qualité et la salubrité des produits agro-alimentaires. Elle se consacre à un large éventail d'activités en vue de protéger tant la santé que la sécurité des Canadiens ainsi que la viabilité de vastes segments des secteurs de la production alimentaire, végétale et animale du Canada. Il faut s'attacher à déterminer les risques les plus sérieux pour mieux orienter les ressources. (Paragraphe 8.2)

La direction générale doit consolider plusieurs pratiques d'inspection clés, afin de fournir l'assurance raisonnable que l'on prévient les menaces à la santé et la sécurité humaines liées aux contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires. La direction générale procède à des inspections sensorielles poussées mais devrait augmenter les épreuves en laboratoire, seule méthode courante de déceler ces menaces. (8.26 à 8.40, 8.44 à 8.48)

Les méthodes actuelles d'homologation et de réglementation des pesticides doivent être consolidées. Ainsi nous aurons l'assurance raisonnable que tous les pesticides en usage au pays sont efficaces et ne comportent qu'un risque minimal ou nul pour la santé et l'environnement. (8.49 à 8.65)

Il faut réduire les lacunes dans les normes et pratiques d'inspection des produits importés. Ainsi le Canada sera-t-il moins vulnérable à l'importation de maladies animales ou végétales exotiques. Le Programme de la santé des animaux jouit d'une renommée internationale car il a permis l'éradication de la brucellose et de la tuberculose des bovins. Mais la direction générale n'est pas fortement engagée dans la lutte contre nombre de maladies végétales et – ces dernières années – de maladies animales implantées au Canada et peut-être importantes. (8.66 à 8.100)

La direction générale doit renforcer certaines pratiques de certification des exportations pour les produits agricoles et forestiers, conformément à la convention internationale. (8.101 à 8.110) Il faut aussi améliorer l'appui aux inspecteurs, leur formation ainsi que les relations entre le personnel d'exécution et de supervision. (8.41 à 8.43, 8.58, 8.82 et 8.83)

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PRODUCTION ET DE L'INSPECTION DES ALIMENTS

Aperçu

8.1 La vérification des activités de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture a porté principalement sur l'exécution de son programme. Elle est le principal organe du gouvernement pour réglementer et inspecter les plantes enregistrées par Agriculture Canada. Elle veut ainsi garantir la qualité et l'innocuité des aliments canadiens et importés que consomment les Canadiens (le poisson, excepté). Ses activités visent à protéger la sante et la sécurite de la population ainsi que la base de ressources animales et végétales du Canada, à preserver et à améliorer les produits agricoles et forestiers, ce qui en facilite la commercialisation. Elle a formulé des énoncés officiels sur les résultats à obtenir pour atteindre ces objectifs. Par exemple, un de ces énoncés prévoit :

> prévenir éliminer les menaces à la sante et à la sécurité humaines constituées par les contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires.

8.2 Bien que la prévention, ou l'élimination, soit son but ultime, la direction générale ne peut que donner une assurance raisonnable qu'elle se dirige vers le résultat prévu. Nous croyons que, dans le cas de chaque objectif, elle ne peut donner cette assurance raisonnable :

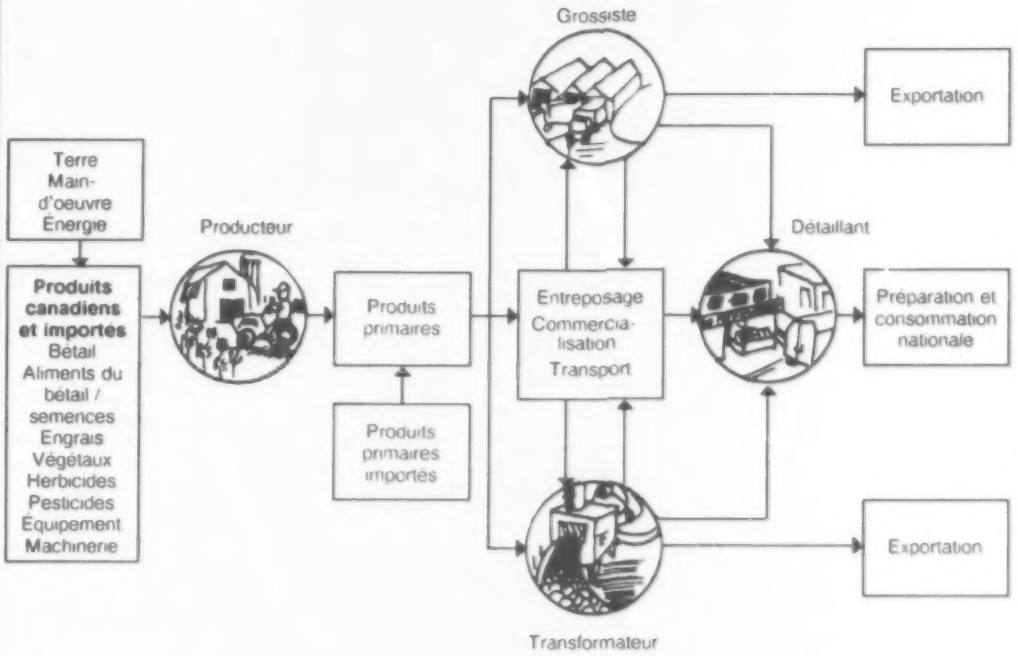
- qu'en déterminant les risques les plus élevés;
- qu'en consacrant principalement ses ressources aux secteurs où les risques sont les plus élevés;
- qu'en fixant des cibles de rendement spécifiques, liées à ce qu'elle s'est engagée à accomplir.

Ce thème, notamment la nécessité d'évaluer les risques, d'attribuer la majeure portion des ressources aux secteurs où les risques sont les plus élevés et de fixer des objectifs opérationnels, apparaît au fil du présent chapitre.

8.3 Les travaux d'inspection de la direction générale ont un effet direct et quotidien sur les consommateurs canadiens d'une part et sur le secteur agricole de l'autre (voir la pièce 8.1). Par exemple, les Canadiens consomment, en moyenne, quelque 95 kilogrammes de fruits frais, 146 kilogrammes de légumes frais et 71 kilogrammes de viandes rouges par année, tous assujettis à la réglementation par la direction générale. Dans l'exécution de son mandat de protéger la santé et la sécurité des êtres humains, des animaux et des végétaux et de promouvoir les échanges économiques nationaux et internationaux, la direction générale doit harmoniser des facteurs souvent divergents.

Pièce 8.1

LE CIRCUIT AGRO-ALIMENTAIRE CANADIEN



La Direction générale de la production et de l'inspection des aliments a un rôle important à jouer dans le circuit agro-alimentaire canadien de par son mandat de veiller à ce que les produits agro-alimentaires soient sans risques, sains et bien classés, emballés et étiquetés pour éviter les fraudes.

8.4 La direction générale doit rendre compte de trois programmes d'inspection décrits plus loins. Ils engagent sept directions dont deux sont chargées de l'exécution des programmes dans les régions et dont cinq procèdent à l'élaboration de politiques à l'administration centrale.

8.5 **Innocuité des aliments et inspection.** Cette activité est prise en charge par le sous-programme de l'Hygiène des viandes touchant la réglementation et l'inspection des viandes et par d'autres sous-programmes couvrant la volaille, les fruits et légumes frais et transformés ainsi que les produits laitiers.

8.6 **Santé des animaux.** Le but de ce programme est de réglementer et d'inspecter les secteurs des animaux vivants, des produits et sous-produits animaux comme les embryons ainsi que les aliments du bétail.

8.7 **Protection des végétaux.** Ce programme a pour objet de réglementer et d'inspecter les secteurs des végétaux, des produits forestiers, des semences, des pesticides et des engrais.

8.8 Les trois programmes, ainsi que la gestion et l'administration de la direction générale, absorbent quelque 4 300 années-personnes et 240 millions de dollars, comme le montre la pièce 8.2. Quatre-vingt-cinq p. 100 du personnel de la direction générale travaillent dans les régions où ils procèdent à l'inspection d'entreprises de fabrication, d'aéroports et d'un large éventail d'autres installations (voir la photo).

8.9 Les pouvoirs législatifs de la direction générale lui sont conférés par dix importantes lois promulguées par le Parlement et par les règlements afférents. Elle partage des responsabilités avec le secteur industriel et d'autres ministères provinciaux et fédéraux, comme le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada et celui de la Consommation et des Corporations, qui ont la responsabilité de préserver l'innocuité, l'hygiène et la salubrité des produits agro-alimentaires.

Étendue de la vérification

8.10 Notre vérification s'est limitée à la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture et a couvert principalement son exécution des programmes de l'innocuité et de l'inspection des aliments, de la santé des animaux et de la protection des végétaux, en particulier les plantes, les produits forestiers et les pesticides. L'exécution de ces programmes a été évaluée à la lumière des cinq énoncés sur les résultats attendus, que la direction générale utilise comme objectifs :

- prévenir/éliminer les menaces à la santé et à la sécurité humaines constituées par les contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires;
- prévenir l'introduction au Canada de maladies, d'insectes, de mauvaises herbes et d'autres dangereux parasites exotiques, d'origine végétale ou animale;
- maîtriser et éliminer les maladies, les insectes, les mauvaises herbes et d'autres dangereux parasites exotiques, d'origine animale ou végétale, introduits au Canada;
- prévenir/maîtriser/éliminer les maladies animales ou végétales indigènes ayant une importance économique ou sanitaire; et
- inspecter et certifier les exportations.

1.

2.

3.

4.

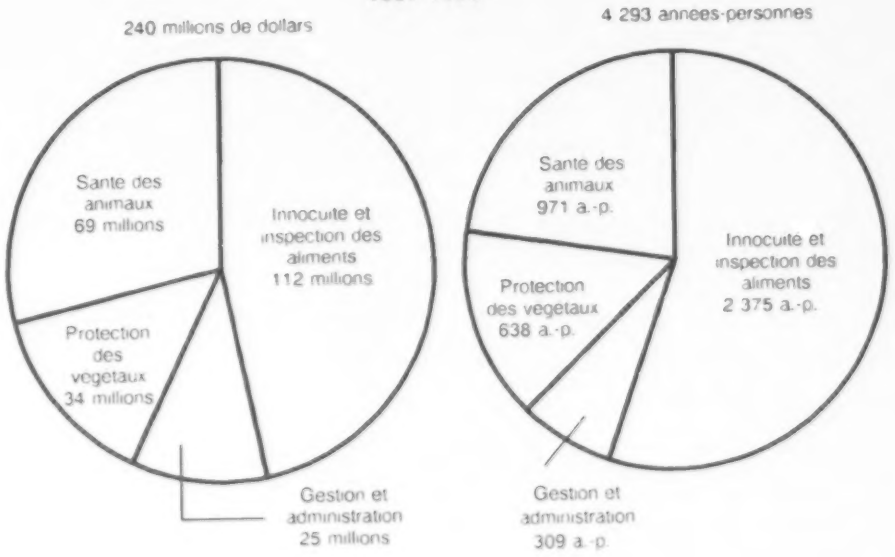
5.

6.

Inspecteurs du ministère de l'Agriculture à l'oeuvre. 1. Inspection de la volaille dans une entreprise de transformation. 2. Inspection par les Douanes et le ministère de l'Agriculture pour la recherche de produits interdits. 3. Analyse en laboratoire d'echantillons de semence. 4. Inspection de carcasses dans un abattoir. 5. Inspection de conteneurs de cargaison aérienne. 6. Inspection d'un navire consigné à cause de la présence d'insectes (voir le paragraphe 8.8).

Pièce 8.2

RÉPARTITION DES RESSOURCES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE
1987-1988



Source : Ministère de l'Agriculture du Canada, Budget des dépenses de 1988-1989, Partie III, Plan de dépenses.

8.11 Nous avons analysé la façon dont la direction générale mène ses activités et dont elle traduit les résultats escomptés en objectifs spécifiques. En outre, nous avons examiné la conformité des procédés opérationnels avec les textes réglementaires. En préparant les conclusions de notre vérification, nous nous sommes fondés autant que possible sur des vérifications et des études internes de la direction générale.

8.12 Les observations et recommandations qui suivent sont le résultat de notre vérification en date de mars 1988. Les réponses du ministère à nos recommandations portent notamment sur les mesures correctives apportées en date d'août 1988.

Protection de la santé humaine et de la qualité de l'environnement

Contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires

8.13 Le but du secteur privé de fournir des aliments sains rejoint celui du Programme de l'innocuité et de l'inspection des aliments. Si le secteur privé est en dernier lieu responsable de l'hygiène, de l'innocuité et de la qualité des produits offerts à la vente, c'est à la direction générale d'inspecter et de réglementer ces produits conformément aux normes d'innocuité précisées dans la Loi sur les aliments et drogues. Le mandat du Programme de l'innocuité et de l'inspection des aliments, comme l'énonce la Partie III, est de veiller à ce que

«les aliments et produits agricoles soient sains, salubres, convenablement classés (d'après des facteurs d'intérêt économique), emballés et étiquetés de façon à éviter les fraudes, améliorer les qualités marchandes des produits et supprimer les risques pour la santé publique».

8.14 La direction générale exploite un vaste programme d'inspection des entreprises d'abattage de bestiaux et d'oiseaux de basse-cour, en exerçant une surveillance sur les établissements engagés dans la production, l'entreposage et le transport des aliments, en classant les carcasses de bétail et en contrôlant le mouvement des viandes, des produits avicoles et laitiers, des fruits et légumes frais et transformés, pour s'assurer du respect des normes canadiennes et étrangères sur l'innocuité, l'hygiène, l'emballage et l'étiquetage (voir la pièce 8.3).

8.15 Les activités du programme sont non seulement diversifiées, mais aussi très importantes. En 1987 par exemple, d'après les renseignements qu'elle a fournis, la direction générale a inspecté 2,7 millions de tonnes de viande de production nationale, vérifié et coté la salubrité de 570 entreprises d'abattage et de transformation de la viande au Canada, inspecté quelque 7 500 envois de viandes importées et surveillé quelque 1 700 entreprises de négociants en produits, détenteurs d'un permis fédéral. Elle a également inspecté quelque 3 000 établissements enregistrés par le Fédéral pour s'assurer du respect des règlements fédéraux sur l'innocuité des aliments et des bonnes pratiques de manutention des aliments; elle a procédé à des inspections sur l'hygiène et la salubrité dans 160 couvoirs et 350 postes de classement des oeufs, classé 13 millions de carcasses de porc, 2,5 millions de carcasses de boeuf et un plus petit nombre de carcasses de veau et d'agneau. Fait à noter, la direction générale n'a aucune responsabilité en ce qui a trait au contrôle des établissements engagés seulement dans le commerce des produits agricoles entre provinces.

8.16 En 1987-1988, le programme a absorbé quelque 2 375 années-personnes et 112 millions de dollars dont 1 660 années-personnes et 80 millions sont allés au sous-programme de l'Hygiène des viandes.

8.17 Au cours de notre vérification du Programme de l'innocuité et de l'inspection des aliments, nous nous sommes attachés aux activités qui visent à concrétiser les objectifs de la direction générale, notamment à prévenir et à éliminer les menaces à la santé et à la sécurité humaines constituées par les contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires.

8.18 Les Canadiens veulent que les aliments qu'ils consomment soient non seulement salubres, mais aussi qu'ils ne présentent aucun risque. Par exemple, aujourd'hui l'attention du public et des médias se tourne vers les risques possibles pour la santé et la sécurité humaines des résidus de produits chimiques dans les aliments, comme les résidus de pesticides, les métaux lourds, les stimulateurs de croissance des animaux, les antibiotiques, les additifs dans les aliments du bétail et d'autres substances, ainsi que des risques découlant de bactéries comme Salmonella et Listeria et de parasites comme la trichinose.

Pièce 8.3

ESTAMPILLES D'INSPECTION ET DE CATÉGORIES SUR L'HYGIÈNE

Ces estampilles sont parmi celles qu'applique le ministère de l'Agriculture sur les produits alimentaires après une inspection visuelle à des fins de classement et d'évaluation de la «salubrité». Toutefois, ces estampilles ne garantissent ni ne certifient que le produit est exempt de contaminants chimiques ou bactériens.

8.19 En 1975, le Comité consultatif de l'appréciation de l'innocuité des denrées alimentaires, relevant du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, a conclu que, d'une façon générale, au Canada les aliments offerts dans le commerce sont sains. Toutefois, le rapport du Comité souligne également qu'entre 1 000 et 2 000 cas d'intoxications alimentaires sont signalés chaque année et fait état de preuves que ce nombre total de cas pourrait avoir atteint jusqu'à 400 000. Bien que la répartition des responsabilités entre transformateurs, inspecteurs, détaillants et consommateurs soit difficile à déterminer, on suppose, en général, qu'une forte proportion de ces cas est due à une mauvaise manipulation des aliments par le consommateur.

8.20 Dix années plus tard, en 1985, le Groupe ministériel chargé de l'examen des programmes a conclu que la confiance que place le consommateur dans l'innocuité des aliments est justifiée, et que le Canada dispose d'un système d'inspection alimentaire efficace. Il note que la direction générale a pris de nombreuses mesures pour relever des défis de longue date relatifs à la santé et à l'innocuité, à la lutte contre la maladie et à l'assurance-qualité. À la suite des recommandations du Groupe ministériel, la direction générale a créé un Groupe consultatif national de l'innocuité des aliments en décembre 1986, représentant les producteurs, les transformateurs, les consommateurs ainsi que des ministères fédéraux et provinciaux. Son rôle est de donner son avis sur le degré approprié d'inspection de l'innocuité des aliments, en équilibrant les risques potentiels pour la santé humaine et les ressources à consacrer aux inspections. Le Groupe consultatif a conclu que le programme de l'hygiène des viandes permet de déceler les problèmes et donne une bonne assurance que les produits carnés offerts au public canadien sont sains.

8.21 D'après les résultats de notre vérification décrits plus loin, nous concluons que les pratiques d'inspection doivent être renforcées. Ainsi la direction générale pourra-t-elle donner une assurance raisonnable sur le dépistage, la prévention et l'élimination des menaces à la santé et à la sécurité humaines que constituent les contaminants chimiques ou bactériens dans les produits agro-alimentaires.

8.22 **Évaluation des risques sanitaires.** En janvier 1988, le Conseil consultatif a évalué les risques pour la santé humaine que présentent les bactéries, les parasites et les produits chimiques dans les viandes de production nationale et exportées. Il a évalué que les coûts médicaux et économiques annuels comme les dépenses relatives à la santé, la perte de productivité et la baisse du chiffres d'affaires, les enquêtes sur la maladie et les procédures légales associées à ces risques se situaient entre 1,1 et 1,6 milliard de dollars. Le coût des intoxications alimentaires et les coûts économiques de la salmonellose uniquement ont été évalués à 477 millions de dollars. Nous nous inquiétons des menaces que présentent les plus sérieux de ces risques, en particulier la salmonellose. Ses effets sont connus depuis 15 ans d'après des études et des symposiums internationaux auxquels ont assisté les gestionnaires du programme. Bien que les activités du programme aient permis de déterminer en 1986 que de 51 à 72 p. 100 des poulets à griller analysés dans les entreprises étaient contaminés par des bactéries de type Salmonella, ce n'est que récemment qu'il s'est attaché par ses inspections des entreprises à éliminer ce problème. On nous a appris qu'un plan détaillé a été préparé afin de réduire le degré de contamination par salmonellose et que son application a commencé à la fin de 1987.

8.23 Dans le cas de la transformation de la viande, où les entreprises sont évaluées pour déterminer les risques, la direction générale ne sait pas si les entreprises où le risque est plus élevé sont assujetties à des inspections plus rigoureuses. Par exemple, elle procède à des vérifications nationales de toutes les entreprises de transformation de la viande et attribue des cotes allant de «AAA» à «F». D'après le Manuel d'inspection de l'hygiène des viandes, les entreprises dont la cote est «B» et «C», réclament une surveillance et des inspections de contrôle accrues afin de corriger les lacunes décelées. Toutefois, en raison de plusieurs carences des opérations, la direction générale ne sait pas si les entreprises où le risque est plus élevé sont soumises on non à des inspections plus poussées.

8.24 Pour d'autres produits alimentaires, comme les produits laitiers, les fruits et légumes frais et transformés et les viandes importées, aucune évaluation significative des risques n'a été faite. Par conséquent, l'administration ne connaît pas l'ampleur des risques pour la santé humaine que constitue la contamination chimique et bactérienne de ces aliments et ne peut veiller elle-même à ce que les ressources consacrées aux inspections soient orientées là où les risques sont les plus élevés.

8.25 **La direction générale devrait déterminer clairement la menace relative pour la santé et la sécurité humaines que constituent les contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires. Les résultats de ces évaluations devraient aider à orienter les ressources actuelles de l'inspection vers les secteurs où les risques sont les plus élevés.**

***Commentaire de la direction** : Nous sommes d'accord, et la direction générale est en train de déterminer les niveaux de risque et de modifier ses activités. En réponse aux recommandations du groupe de travail Nielsen, un Groupe consultatif national de l'innocuité des aliments a été créé en 1986. À ce jour, le Groupe consultatif a évalué les risques associés à la viande. Il est en train d'évaluer les risques associés aux produits laitiers, à la cotation de la viande rouge, à la volaille et aux oeufs. Il évaluera par la suite les fruits et légumes, le miel et le sirop d'érable. De même, en avril 1988, le ministère créait la Division de l'innocuité dans l'agro-alimentaire, qui assume les responsabilités du ministère en ce qui a trait à l'évaluation des produits agro-alimentaires.*

8.26 **Recours aux inspections sensorielles.** Le Programme de l'innocuité et de l'inspection des aliments prévoit de sérieuses inspections visuelles ou autres inspections sensorielles ante et post-mortem afin de déceler les risques que représentent pour la santé humaine les états pathologiques animaux comme la tuberculose et pour déceler en gros la contamination. On procède également à des inspections des chaînes de transformation de la viande selon des modalités établies en détail dans le Manuel de l'hygiène des viandes.

8.27 Toutefois, même si ces inspections visuelles permettent de réduire les menaces pour la santé que représente la contamination chimique ou bactérienne dans les produits agro-alimentaires, ce sont généralement les analyses en laboratoire qui permettent de les déceler et de les mesurer. Le programme prévoit des quantités limitées d'épreuves en laboratoire pour déterminer ce type de contamination. Par exemple, les propres documents de la direction générale indiquent que le nombre d'analyses des résidus dans les produits importés (en grande partie des viandes, des fruits et des légumes), devraient être quadruplées. De plus, dans le sous-programme de l'Hygiène des viandes, la recherche en laboratoire des résidus et des bactéries n'absorbe qu'une très faible fraction du budget. Un document publié en 1986 par des fonctionnaires de l'Hygiène des viandes montre que le budget devrait être triplé si on veut préserver l'innocuité des produits carnés et conserver au Canada ses marchés d'exportation. Sans un nombre suffisant d'épreuves en laboratoire, la contamination alimentaire chimique et bactérienne pourrait passer inaperçue.

8.28 Dans les cas d'inspection pour surveillance, la carcasse est consignée jusqu'à la réception des résultats des épreuves en laboratoire. Toutefois, lorsque des échantillons de viande sont prélevés lors d'un contrôle général, les analyses de laboratoire nécessitent quelques jours, voire quelques semaines. La distribution de la carcasse où l'échantillon a été prélevé n'est pas retardée en attendant les résultats des analyses en laboratoire, mais elles quittent l'entreprise de transformation et est expédiée aux détaillants, peu importe que par la suite les épreuves révèlent une contamination chimique ou bactérienne.

8.29 La direction générale connaît l'existence de plusieurs épreuves de diagnostic rapides pour déceler la présence dans les aliments de certains produits chimiques et bactéries et en utilise quelques-unes. Elles peuvent être réalisées rapidement dans l'entreprise par les inspecteurs, ne nécessitent pas d'analyses en laboratoire et donnent des résultats en deçà de 24 heures. La carcasse d'origine peut donc être retrouvée si les résultats révèlent la présence d'une contamination chimique ou bactérienne. Toutefois, la direction générale n'a pas pleinement évalué le potentiel d'application pratique de ces épreuves de diagnostic rapide pour renforcer les inspections sensorielles et les épeuves en laboratoire réalisées actuellement.

8.30 Pour atteindre ses objectifs énoncés, la direction générale devrait augmenter le nombre d'épreuves en laboratoire des résidus chimiques et des contaminants bactériens qui revêtent une importance sanitaire et se trouvent dans les viandes, les fruits et les légumes. Elle devrait également évaluer pleinement le potentiel d'application pratique des épreuves de diagnostic rapide pour renforcer les épreuves en laboratoire.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous reconnaissons la nécessité d'augmenter le nombre d'épreuves en laboratoire. Depuis les trois dernières années, les programmes prévoient une augmentation de 20 p. 100 par année environ des épreuves pour détecter les résidus chimiques et les contaminants bactériens qui se trouvent dans les viandes. De plus, grâce à la liaison assurée avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous avons éliminé la duplication et accru l'efficience de nos travaux.*
>
> *La direction générale s'intéresse vivement à l'élaboration et à l'utilisation d'épreuves de diagnostic rapide. À l'heure actuelle, elle utilise l'épreuve par écouvillonnage sur place (STOP) et l'épreuve de dépistage des antibiotiques et des sulfamides chez les veaux (CAST), ainsi que d'autres épreuves par écouvillonnage dans le but de déterminer les bactéries contenues sur les pièces d'équipement. Nous sommes également en train d'évaluer une épreuve de diagnostic commerciale pour dépister la salmonellose et les sulfamides.*

8.31 Échantillonnage. Vu le volume de produits qui réclament une inspection et des épreuves en laboratoire pour déceler la contamination chimique et bactérienne, les inspecteurs ne peuvent examiner chaque unité de production. Ils doivent recourir à des plans d'échantillonnage statistiques pour choisir les unités qui seront inspectées et dont les échantillons seront envoyés en laboratoire.

8.32 Le plan d'échantillonnage utilisé par la direction générale est modelé sur un plan mis au point par le ministère de l'Agriculture des États-Unis et appartient au type appelé plan d'échantillonnage préparatoire ou exploratoire. Il est employé pour déterminer l'incidence des unités d'un produit particulier contaminées dans une population, par exemple, parmi tous les porcs ou les bovins abattus dans une région géographique particulière au cours d'une année. Une unité est jugée contaminée lorsque la teneur d'un résidu quelconque, une hormone de croissance animale par exemple, dépasse une valeur fixée par la Loi sur les aliments et drogues ou par les règlements sur l'innocuité des aliments de la direction générale. Le plan d'échantillonnage est conçu pour déceler, 95 fois sur 100, une incidence faible mais inacceptable. L'hypothèse est que cette incidence traduit les menaces pour la santé humaine que représente la contamination chimique ou bactérienne spécifique d'un produit primaire particulier. Le programme établit habituellement l'incidence minimale à 1 p. 100, de sorte que la taille de l'échantillon doit être de quelque 300 unités pour chacune des cinq régions. Si une ou plusieurs unités échantillonnées s'avèrent contaminées, des mesures de surveillance doivent être mises en place comme dans le cas de certains résidus dans le porc.

8.33 Des plans d'échantillonnage ont été élaborés pour le dépistage de résidus chimiques et de bactéries chez les animaux abattus sur le territoire national et, dans une faible mesure, dans les viandes importées. Ils servent de base à un plan national de dépistage de résidus de produits chimiques et d'antibiotiques dans plus de 10 000 échantillons de viande et

de volaille annuellement et à un programme permanent sur l'innocuité de la viande pour la recherche d'organismes parasites et bactériens ayant une importance sanitaire. Les résultats des analyses en laboratoire, publiés sour une forme sommaire chaque année, sont utilisés pour contrôler le degré de contamination par les résidus chimiques et par les bactéries dans tout le Canada.

8.34 Durant notre vérification, nous avons décelé un certain nombre de domaines où ces plans d'échantillonnage et leurs hypothèses pouvaient être améliorées :

- le degré d'incidence n'est pas fondé sur une évaluation complète des risques sanitaires que représentent les dangers potentiels chimiques et bactériens. Il pourrait donc ne pas assurer une protection suffisante aux consommateurs contre tous ces risques.

- La direction générale admet que toute hypothèse d'une uniformité statistique chez un produit alimentaire particulier est discutable. Cependant, elle prétend que l'emploi d'une sélection aléatoire compense cette lacune. Nous avons étudié la question, mais croyons que les variations dans le degré de contamination, par exemple dans le cas du porc, dans une région géographique et sur une période données, sont inévitables et tempèrent les résultats des plans d'échantillonnage. Toute déviation sous le degré d'incidence prévu n'aura aucun effet négatif, mais toute déviation au-dessus de ce niveau pourrait passer inaperçue.

8.35 Comme conséquence de ces lacunes, l'assurance à 95 p. 100 que ces plans d'échantillonnage sont censés fournir pour la détection des menaces à la santé et sécurité humaines constituées par les contaminants chimiques et bactériens dans les produits agro-alimentaires n'est pas atteinte.

8.36 Nous avons noté que l'on procède à un nombre très limité d'épreuves en laboratoire pour déceler les résidus chimiques dans les fruits et légumes frais transformés, canadiens et importés, dont la valeur marchande se chiffre à 3 milliards de dollars chaque année. On estime à environ 50 p. 100 les importations de fruits et à 30 p. 100 les importations de légumes disponibles au Canada. Des fonctionnaires du programme nous ont avisés que des plans d'échantillonnage ont maintenant été élaborés pour la recherche de résidus chimiques dans les fruits et légumes à l'avenir.

8.37 De plus, les responsables du programme pensent habituellement que la viande importée a été inspectée et soumise au dépistage de la contamination par les résidus et les bactéries dans le pays d'origine, en vertu du «principe de l'équivalence» du commerce à l'importation. La direction générale n'a pas pleinement évalué la pertinence des programmes d'analyse de plusieurs des partenaires commerciaux du Canada. Lorsqu'un programme s'est révélé moins qu'adéquat, la direction générale n'a pas réclamé du pays qu'il le modifie afin de satisfaire aux critères minimaux du Canada et n'a pas procédé à des inspections ou à des épreuves en laboratoire additionnelles.

8.38 Pour éviter la contamination bactérienne des produits carnés canadiens transformés, la direction principale compte principalement sur l'application de bonnes pratiques

de fabrication et prélève un échantillon constitué de seulement cinq emballages dans chacun des lots choisis pour analyse. Le lot est accepté si le dénombrement des micro-organismes dans chaque emballage est inférieur au niveau maximal fixé. L'utilisation d'un échantillon aussi restreint vise à prévenir toute négligence dans l'application de bonnes pratiques de fabrication par l'industrie, mais ne vise pas à départager, et ne peut pas départager, produits salubres et non salubres.

8.39 Dans son rapport, le Conseil consultatif soutient qu'avec les teneurs actuelles, les résidus ne présentent pratiquement aucun risque pour les consommateurs. Toutefois, au cours de notre vérification, nous avons décelé des secteurs où les plans d'échantillonnage pourraient être améliorés, le nombre très limité d'analyses de résidus chimiques conduites sur les fruits et légumes frais et transformés, importés ou canadiens, ainsi que des carences dans l'analyse des viandes importées.

8.40 La direction générale devrait approfondir ses évaluations de l'efficacité des programmes de lutte contre les risques chimiques et bactériens qu'appliquent les partenaires commerciaux du Canada lorsque leurs denrées importées sont considérées comme salubres. Elle devrait également repenser sa propre méthode d'échantillonnage statistique pour la recherche des résidus. En particulier, elle devrait:

- **reconsidérer son hypothèse sur l'uniformité statistique dans un groupe de denrées particulières ainsi que les niveaux d'incidence;**

- **élargir les plans d'échantillonnage révisés au dépistage des résidus chimiques et des contaminants bactériens dans les produits laitiers, les fruits et légumes frais et transformés ainsi que des viandes, importées et de production nationale.**

Commentaire de la direction : *La direction générale convient qu'elle devrait terminer son évaluation courante des programmes d'analyse des résidus de ses partenaires commerciaux. L'évaluation des produits carnés bat son plein, les pays qu'il lui reste à examiner représentent moins de 6 p. 100 des importations de viande, et les risques que présentent ces derniers pays sont jugés faibles. L'évaluation des produits carnés devrait être terminée en mars 1989. De même, la direction générale a entrepris l'évaluation des autres denrées alimentaires, et cette évaluation devrait être terminée en mars 1990.*

En septembre 1988, la direction générale aura entrepris l'examen de sa méthode d'échantillonnage, dans le but de déterminer les modifications requises pour faire en sorte que les principes de l'uniformité statistique et des niveaux d'incidence soient respectés.

Les plans d'échantillonnage sont appliqués à toute une gamme de résidus chimiques contenus dans les fruits et légumes importés. Les plans d'échantillonnage des risques bactériens seront terminés d'ici la fin de janvier 1989.

8.41 Formation des inspecteurs. Nous avons noté que les inspecteurs, des techniciens vétérinaires, ne reçoivent pas une formation poussée en sciences alimentaires,

condition préalable à des inspections qui garantissent l'innocuité des aliments. En vertu des pouvoirs législatifs existants, les vétérinaires sont chargés de l'inspection de la viande et des produits carnés. Il existe un programme de formation complète et poussée conçu pour aider les inspecteurs à déceler dans les viandes les affections pathologiques des animaux qui pourraient constituer des menaces pour la santé humaine et amoindrir la qualité des viandes. Toutefois, on ne leur apprend pas à déceler les dangers sanitaires inhérents à certaines substances utilisées dans la transformation ou la conservation des aliments, comme on ne leur enseigne pas les méthodes appropriées de contrôle statistique de la qualité pour évaluer les risques des opérations de la transformation alimentaire.

8.42 Nous avons également noté la nécessité de donner une meilleure formation en relations de travail aux vétérinaires chargés de gérer les inspections des entreprises de transformation de la viande. Cela est particulièrement important vu le nombre élevé de griefs présentés par les inspecteurs de l'Hygiène des viandes et le temps et l'effort que les gestionnaires consacrent à les régler.

8.43 Les inspecteurs de l'hygiène des aliments devraient recevoir une formation poussée dans les domaines appropriés des sciences alimentaires et autres disciplines connexes. De plus, les vétérinaires dotés de responsabilités administratives devraient recevoir une formation en relations de travail.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous sommes d'accord avec le fait que les inspecteurs reçoivent une formation poussée dans le domaine des sciences alimentaires. D'ailleurs, cette recommandation est conforme à la décision prise par le ministère, en 1986, d'améliorer les programmes d'innocuité des aliments. Par ailleurs, la direction générale encourage fortement son personnel de supervision à suivre des cours sur les relations de travail. D'ici octobre 1988, elle intégrera à sa politique de formation un plan prévoyant ce type de cours pour les vétérinaires et le personnel d'inspection. Ces employés devront suivre ces cours dans les six mois suivant leur entrée en fonctions.*

8.44 Examen médical. Dans l'exécution du Programme de l'innocuité et de l'inspection des aliments, les inspecteurs de produits primaires assument un large éventail de tâches fondées largement sur leur acuité sensorielle. Malgré le recours intensif aux sens, les inspecteurs chargés de cette tâche dans une région ne subissent pas d'examens médicaux pour déceler les cas de daltonisme ou d'autres déficiences sensorielles. Dans la même région, nous avons aussi noté que des employés d'établissements de viandes et d'autres inspecteurs du ministère de l'Agriculture appelés à se remplacer lors d'inspections vétérinaires ne passent pas d'examen médical même si le règlement exige que tous les employés de ces établissements soient indemnes de maladies contagieuses.

8.45 Pouvoirs. Les différends fondamentaux avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet de la juridiction, de la législation, de la réglementation et de l'inspection ont maintenant été réglés. Le Cabinet a réaffirmé que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, en vertu de la Loi sur les aliments et drogues, a la priorité quant il faut établir la menace pour la santé et la sécurité humaines que constituent les contaminants chimiques, bactériens et autres dans les aliments. Il a également désigné la direction générale comme le premier responsable de l'inspection de tous les établissements

enregistrés par le ministère de l'Agriculture du Canada, conformément aux règlements sur les aliments qui sont de sa compétence.

8.46 Depuis 1986, un comité interministériel s'est réuni fréquemment pour étudier ces questions. En avril et en mai 1988, les deux ministères ont signé un protocole d'entente avec plusieurs annexes techniques détaillées. Ces documents clarifient leurs responsabilités mutuelles pour ce qui est d'assurer la commercialisation au Canada de produits sains et salubres par l'application de la Loi et du Règlement sur les normes des produits agricoles du Canada, de la Loi et du Règlement sur l'inspection des viandes, ainsi que de la Loi et du Règlement sur les aliments et drogues.

8.47 La direction générale est en train d'adopter, en les citant en référence, toutes les dispositions pertinentes de la Loi sur les aliments et drogues, telles l'établissement du seuil de tolérance pour les risques chimiques, bactériens et autres nuisibles à la santé et la sécurité humaines dans les aliments, pour donner à ses inspections l'assise réglementaire nécessaire. À la fin de notre vérification, ce travail n'était pas encore terminé.

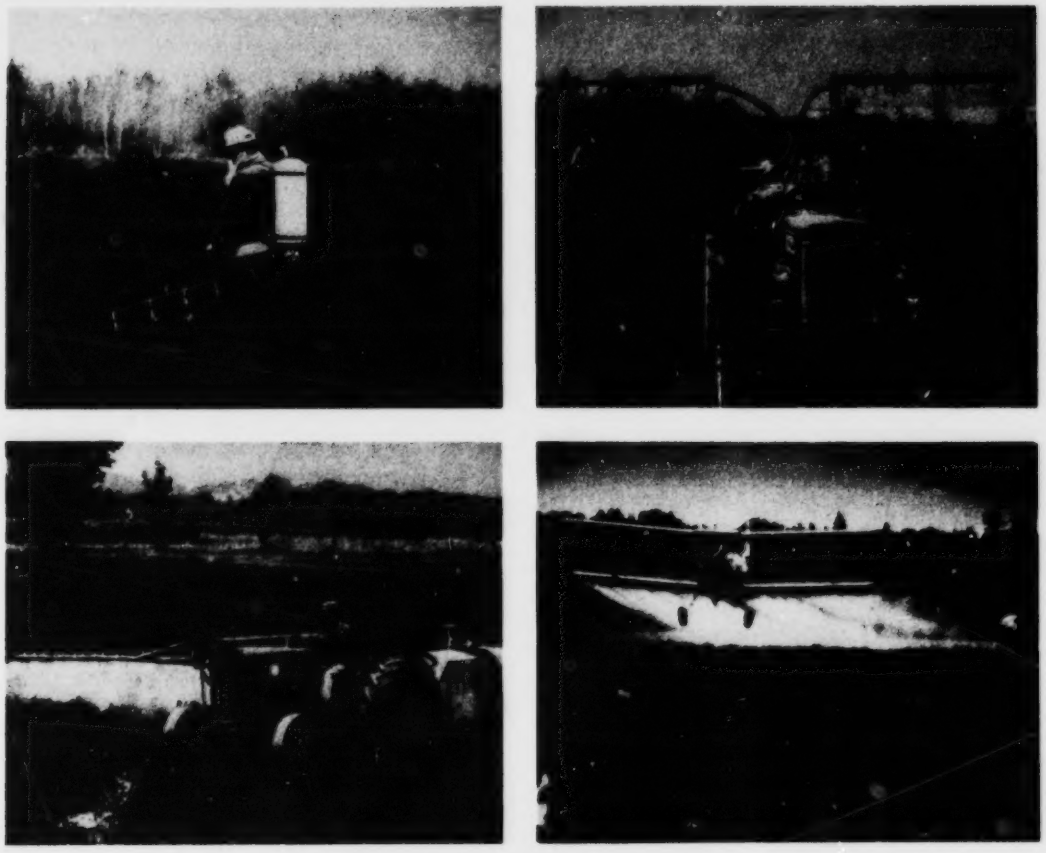
8.48 La direction générale doit veiller à ce que ses règlements comprennent des seuils de tolérance précis pour les contaminants chimiques, bactériens et autres menaçant la santé et la sécurité humaines dans les produits agro-alimentaires.

> ***Commentaire de la direction :*** *La direction générale convient que des seuils de tolérance devraient être établis pour les contaminants chimiques menaçant la santé et la sécurité dans les produits agro-alimentaires. Elle adoptera donc des seuils de tolérance établis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il convient de souligner que, le 7 juillet 1988, une Loi modifiée sur les produits agricoles au Canada recevait la sanction royale. Il s'agit là d'un texte de loi important régissant l'inspection des aliments, et les règlements connexes font actuellement l'objet d'une mise à jour dans le but de mentionner les seuils de tolérance établis par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.*

Homologation et réglementation des pesticides

8.49 Le Programme de la protection des végétaux comprend un élément «pesticides» qui, sous le régime de la Loi et du Règlement sur les produits antiparasitaires, est chargé de l'homologation et de la réglementation des pesticides au Canada. Sur le plan des opérations, le programme vise à ce que les produits chimiques utilisés pour maîtriser les parasites agricoles soient efficaces et qu'ils constituent un risque minimal ou nul pour la santé humaine et l'environnement. Ce programme est appliqué dans un climat de controverse : il doit satisfaire aux besoins des secteurs agricoles et chimiques en produits antiparasitaires efficaces et disponibles en temps opportun et doit aussi tenir compte des préoccupations de la population canadienne touchant la santé et l'environnement (voir la photo).

8.50 L'évaluation des produits antiparasitaires exige qu'il y ait coopération entre le ministère de l'Agriculture et d'autres ministères fédéraux. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que celui de l'Environnement donnent leur avis et formulent des



Ces photos montrent diverses méthodes d'application des pesticides. Comme pour tous les produits chimiques, l'application des pesticides réclame de grandes précautions. Tous les pesticides doivent être homologués et réglementés en vertu de la Loi sur les produits antiparasitaires (voir le paragraphe 8.49).

recommandations sur les menaces potentielles à la santé humaine que représentent les produits antiparasitaires et sur les risques de contamination de l'environnement. Des protocoles d'entente ont été signés, ou sont en préparation, avec ces ministères pour clarifier des questions de principe. Une coordination au niveau du travail a également été établie entre les responsables du Programme des pesticides et les fonctionnaires d'autres ministères pour faciliter le processus.

8.51 Toutefois, compte tenu des résultats de la vérification exposés plus loin, le programme doit renforcer les mécanismes actuels d'homologation et de réglementation des pesticides. Ainsi, disposera-t-on d'une assise permettant de donner une assurance raisonnable que tous les produits antiparasitaires utilisés au Canada sont efficaces et ne constituent qu'un risque minimal ou nul pour la santé humaine et l'environnement. Au demeurant, bon nombre de pesticides potentiellement utiles ne sont pas facilement disponibles en raison de retards occasionnés par leur homologation.

8.52 **Gestion du risque.** Depuis 1985, le Programme des pesticides s'est orienté vers un processus de gestion des risques où les risques et les avantages des pesticides sont évalués et où les résultats sont utilisés dans les prises de décision sur l'homologation d'un nouveau produit ou sur le renouvellement d'une homologation. Toutefois, il n'existe aucune ligne directrice formelle concernant l'application du processus, ce qui peut conduire à des incohérences.

8.53 **Produits actuellement homologués.** À notre avis, il est nécessaire de réévaluer de nombreux produits, dont l'homologation, pour certains, a été étayée par des données qui se sont révélées non valides par la suite. Bon nombre ont été homologués avant 1980, et les données n'ont pas été scrutées avec autant de rigueur qu'on l'exige actuellement. Le gouvernement fédéral pourrait être l'objet de critiques s'il maintient l'homologation de pesticides étayés par des données d'épreuves douteuses. De plus, les risques pour l'environnement de bon nombre de pesticides actuellement homologués n'ont pas été pleinement évalués. Il n'existe aucune loi qui exige une réévaluation systématique des produits homologués, même de ceux qui suscitent les plus grandes préoccupations quant à leurs effets sur la santé et la sécurité. Dans les faits, l'homologation des pesticides est pratiquement renouvelée de façon systématique pour une période de cinq ans sur paiement d'un droit minimal.

8.54 Nous avons noté que, dans le cadre du Programme des pesticides, l'on a récemment commencé à réévaluer systématiquement les produits antiparasitaires sur une base limitée. Toutefois, au rythme actuel de la réévaluation, il faudra de 37 à 55 ans pour la mener à terme et 15 ans pour réévaluer même les produits ayant la plus forte priorité et utilisés en plus grandes quantités.

8.55 De plus, il existe maintenant 150 produits antiparasitaires acceptés temporairement à l'homologation, normalement pour un an, afin de permettre la réalisation d'épreuves supplémentaires. Ces homologations peuvent aussi être renouvelées chaque année, et la Loi sur les produits antiparasitaires ne limite pas le nombre de renouvellements; bon nombre de produits sont acceptés temporairement à l'homologation depuis de nombreuses années. Le produits qui bénéficient d'un renouvellement ont le même statut que les produits pleinement homologués sans qu'ils aient à satisfaire aux mêmes exigences. En fait, des produits ont été acceptés temporairement à l'homologation parce qu'ils étaient efficaces contre un parasite des cultures tout en étant réputés dangereux pour la santé humaine. Pour un de ces pesticides, l'homologation temporaire a été renouvelée en 1987 même si les responsables avaient jugé incomplètes les études sur les risques et même si le produit suscitait manifestement des préoccupations quant à ses effets sur la santé humaine. L'homologation a été reconduite, car il n'existe aucun autre produit de lutte. C'est là un exemple des compromis que doit faire la direction générale entre les avantages économiques d'un côté et la santé et la sécurité humaines de l'autre. De plus, dans le cadre du Programme des pesticides, on ne procède qu'à un contrôle très limité pour s'assurer que les produits sont utilisés en conformité avec les conditions de l'homologation provisoire; en fait, les plans de travail ne prévoient pas ce type de contrôle.

8.56 Il existe peu d'indices sur la salubrité des conditions de fabrication de ces produits antiparasitaires. Bien que la Loi sur les produits antiparasitaires, en vigueur depuis des années, proscrive spécifiquement la fabrication de produits dans des conditions

comportant des risques, ce n'est que récemment que le Programme des pesticides comporte des évaluations et des inspections de quelque 400 entreprises de fabrication des pesticides au Canada pour veiller au respect de la Loi et du Règlement sur les produits antiparasitaires. Toutefois, ces inspections n'ont pas apporté beaucoup d'information sur l'absence de risques dans les conditions de fabrication, car elles n'ont porté que sur les installations de laboratoire; les travaux en usine n'ont pas été inspectés. Des inspections des entreprises de fabrication seraient souhaitables, mais la Loi et le Règlement sur les produits antiparasitaires ne confère pas, de façon claire et simple, de pouvoirs pour appuyer ces inspections ni pour obliger un fabricant à se plier aux recommandations sur le respect des exigences que lui formuleraient les responsables du programme.

8.57 Chaque année, ce programme reçoit environ 2 000 demandes d'homologation ou de modifications d'homologation. Nous avons noté un arriéré de 3 500 demandes. D'après les documents du programme couvrant 1987-1988, l'homologation d'une nouvelle matière active exige de 12 à 36 mois. Cela semble dû non seulement au temps requis pour obtenir l'information demandée à d'autres ministères en cause, mais aussi au fait qu'actuellement les critères d'homologation sont plus stricts et plus exhaustifs. À cause de ce retard dû à l'homologation, des produits antiparasitaires ne se retrouvent pas sur le marché, ce qui en prive les producteurs agricoles et conduit probablement à l'importation de produits illégaux. En fait, les importations ne sont soumises qu'à un contrôle limité pour déterminer la mesure dans laquelle des produits non homologués ou illégaux sont importés au Canada.

8.58 La formation assurée aux inspecteurs du ministère de l'Agriculture qui font aussi la surveillance des pesticides semble inappropriée; il n'existe pas de plans de formation, et les employés se renseignent sur les pesticides en étudiant la documentation, sans instruction formelle. Les inspecteurs eux-mêmes se sentent démunis quand il faut répondre aux questions du secteur privé.

8.59 **Pouvoirs.** Nous avons décelé dans la législation trois lacunes dont deux ont des incidences directes sur les coûts. Tout d'abord, la Loi et le Règlement sur les produits antiparasitaires n'établissent pas clairement la responsabilité de l'élimination des produits saisis ou consignés. Par exemple, les responsables du programme ont confisqué 560 000 litres d'un produit antiparasitaire après avoir annulé son homologation. Puisque ce produit était encore vendu aux États-Unis, le fabricant l'a volontairement retiré du marché. S'il ne l'avait pas fait, la direction générale aurait peut-être dû assumer le coût énorme de l'élimination de cette substance toxique.

8.60 De plus, lorsque l'homologation d'un produit est annulée, le Règlement sur les produits antiparasitaires permet au titulaire de l'homologation de demander une remise en question de la décision par un Comité d'examen nommé par le ministre. Le coût total de cet examen revient à la Couronne même si la demande émane du titulaire de l'homologation. Par exemple, la formation d'un comité d'examen a récemment coûté près d'un million de dollars à la Couronne. Comme le programme prévoit maintenant la réévaluation de produits homologués, dont l'homologation dans bon nombre de cas repose sur une information ténue, il se pourrait que l'on réclame plus souvent cet examen coûteux et long.

8.61 Pour terminer, il n'existe aucune définition opérationnelle ni législative spéciale des mots «innocuité», «avantages» ou «valeur». Puisque ce sont là les critères d'homologation des produits, les termes doivent être clairement définis pour permettre de déterminer l'acceptabilité d'un produit antiparasitaire et de prévenir des inéquités dans l'acceptation ou l'annulation de l'homologation d'un produit. Nous avons appris que les responsables du programme tentent activement d'apporter des modifications à ces aspects du Règlement et à d'autres.

8.62 La direction générale devrait, dès que possible, terminer son évaluation des produits antiparasitaires actuellement homologués en tenant compte des risques les plus élevés, et devrait au moins introduire des lignes directrices pour stipuler les conditions dans lesquelles cela doit se faire. De plus, il faudrait instaurer des lignes directrices qui limiteraient le nombre de renouvellements des homologations temporaires. En outre, la conformité aux conditions d'homologation devrait être vérifiée.

Commentaire de la direction : *La direction générale accepte de réévaluer les produits antiparasitaires actuellement homologués en tenant compte des risques les plus élevés. À cet égard, elle a mis au point un processus lui permettant de déterminer les priorités en matière de réévaluation, en fonction des risques et du taux d'utilisation. De plus la direction générale examine des méthodes de rechange, y compris une liaison plus étroite avec les autorités américaines compétentes, dans le but de déterminer les possibilités d'évaluations conjointes ou interchangeables.*

Des consultations sont en cours actuellement dans le but d'élaborer des lignes directrices opérationnelles pour régir les homologations temporaires. Les efforts se poursuivent dans le but d'exercer un contrôle sélectif des homologations, d'après le taux d'utilisation et les risques possibles.

8.63 Les entreprises de fabrication devraient être inspectées pour évaluer la sécurité des conditions de fabrication. En outre, la Loi et le Règlement devraient être modifiés pour conférer le pouvoir de faire respecter les exigences.

Commentaire de la direction : *La direction générale convient qu'elle devrait poursuivre son inspection des entreprises de fabrication afin d'évaluer l'innocuité du produit. Pour ce faire, elle exercera un contrôle sur les opérations en laboratoire. Elle examinera également les pouvoirs que lui confèrent les divers lois et règlements en ce qui concerne le respect des exigences.*

8.64 La direction générale devrait prendre les dispositions nécessaires pour réduire l'arriéré de demandes d'homologation de produits antiparasitaires.

Commentaire de la direction : *Nous trouvons cette recommandation souhaitable. Dans le but d'y donner suite, la direction générale continuera d'examiner la possibilité d'affecter d'autres ressources à l'homologation, et continuera de rationaliser ses procédés opérationnels et d'accroître son efficience. Enfin, elle veillera à ne pas prendre de raccourci qui risque de compromettre indûment la fiabilité des examens qui portent sur la santé ou l'environnement.*

8.65 La formation dispensée aux inspecteurs du ministère de l'Agriculture engagés aussi dans la surveillance des pesticides devrait être améliorée pour qu'ils puissent satisfaire aux exigences de ces inspections.

> ***Commentaire de la direction :*** *Recommandation acceptée. La direction générale fournit déjà une formation «pratique» aux inspecteurs engagés dans la surveillance des pesticides. D'autres mesures seront prises afin d'élaborer ou de réviser les manuels d'instructions et les modules de formation fondés sur des aides audio-visuelles.*

Prévention et maîtrise des maladies animales et végétales

8.66 En plus de la protection de la santé humaine et de la qualité de l'environnement, la prévention et la maîtrise des maladies animales et végétales sont également des aspects importants du mandat de la direction générale. Le Programme de la santé des animaux vise à protéger et à améliorer la santé du cheptel canadien, contribuant ainsi au maintien des marchés du bétail, de la viande et des produits animaux canadiens et à réduire la transmission des maladies animales aux êtres humains. Le Programme de la protection des végétaux vise à lutter contre les maladies et les parasites des végétaux.

Prévention de l'entrée au pays de dangereuses maladies animales et végétales exotiques

8.67 Nous avons examiné les politiques et les activités des programmes de la santé des animaux et de la protection des végétaux en regard de l'objectif énoncé par la direction générale, qui est notamment de prévenir l'introduction au Canada de maladies, d'insectes, de mauvaises herbes et d'autres dangereux organismes exotiques d'origine végétale ou animale.

8.68 Un grand nombre de voyageurs des lignes aériennes (10 millions en 1987) et de gros volumes de produits agricoles importés arrivent dans les centaines d'aéroports, de ports de mer et postes frontières du Canada. Des rapports internes du Programme de la protection des végétaux font état de quelque 513 millions de végétaux importés chaque année des États-Unis et de 43 millions de plants pour multiplication en provenance de 17 autres pays. Par ailleurs, plus d'un million de kilogrammes de terre et quelque 72 500 mètres cubes de produits forestiers sont importés chaque année.

8.69 Nous avons noté le défi inhérent à la prévention de l'entrée au pays de maladies végétales et animales endémiques dans de nombreuses régions du monde. Bon nombre de ces maladies, comme la carie de Karnal ou la rouille de certains plants de blé ou encore la fièvre aphteuse bovine peuvent être introduits par des voyageurs ou par des produits commerciaux importés. Des plantations ou des forêts canadiennes pourraient être infestées par un parasite étranger transporté sur des plantes ou par de la terre importée renfermant un champignon, un insecte ou un nématode des végétaux, minuscule parasite en forme de ver. Le bétail et la volaille du Canada pourraient contracter une maladie étrangère véhiculée par des animaux vivants importés ou des virus contenus dans de la viande, des produits laitiers ou autres denrées agricoles importées. Des épidémies de maladies animales exotiques, au

Le compacteur à déchets utilisé à l'aéroport international Lester B. Pearson pour broyer les déchets ainsi que les produits végétaux et animaux des vols internationaux, interdits et confisqués par le ministère de l'Agriculture du Canada (voir le paragraphe 8.68).

Canada ou ailleurs, ont eu lieu lorsque des restes de viande renfermant le virus d'une maladie étrangère animale ont été donnés en nourriture à des animaux du pays. Ces virus peuvent être assez résistants; par exemple, la recherche a montré que le virus de la fièvre aphteuse peut survivre pendant de longues périodes dans la viande. En cas de propagation d'une maladie animale ou végétale exotique au Canada, l'effet sur l'économie et le commerce à l'exportation pourrait être énorme. Par exemple, on estime qu'une épidémie de fièvre aphteuse au Canada pourrait coûter jusqu'à 2,8 milliards de dollars en pertes de recettes agricoles.

8.70 Les responsables du Programme de la protection des végétaux sont chargés de l'application de la Loi sur la quarantaine des plantes. Cette loi réclame que tous les plants ou autre matériel importés susceptibles d'être contaminés par un parasite végétal soient accompagnés d'un permis d'importation canadien et d'un certificat sanitaire (certificat phytosanitaire) du pays exportateur. Le mandat du Programme de la santé des animaux vise l'application de la Loi sur les maladies et la protection des animaux qui interdit, limite ou contrôle l'importation des animaux et des produits animaux. Aux points d'entrée, les agents des Douanes et Accises sont sur la ligne de front. À la demande de Douanes et Accises, les inspecteurs du ministère de l'Agriculture soumettent les voyageurs et les importations commerciales à des inspections pour retrouver des produits agricoles prohibés qui doivent être saisis ou interdits d'entrée au Canada. L'efficience et l'efficacité de l'inspection dépendent en partie de la formation offerte aux inspecteurs des Douanes et du ministère de l'Agriculture ainsi que des politiques et des normes d'inspection.

Pièce 8.4

SITUATION DE CERTAINS PARASITES DES VÉGÉTAUX EXOTIQUES AU CANADA

Parasite	Signale en	Lieu de l'infestation initiale	Situation actuelle
Nématode à kystes du soya	1987	Ontario	Le ministère évalue les possibilités de dommages. Un million d'acres et 290 millions de dollars de récolte menacées.
Hyponomeute du pommier	1981	Colombie-Britannique	Établi dans certaines parties de la Colombie-Britannique
Chancre du mélèze d'Europe	1980	Nouveau-Brunswick Nouvelle-Écosse	Établi et se propageant lentement.
Charbon de l'épi de maïs	1979	Ontario	Établi dans cinq provinces.
Moisissure bleue du tabac	1979/1948	Ontario	Pertes de récolte de 100 millions de dollars en Ontario, en 1979. N'est pas réputée survivre l'hiver.
Chancre sclérodermien des conifères	1978	Québec	Décelé dans six provinces. Souche virulente s'étendant au Québec et en Ontario.
Pyrale européen du maïs	1978/1920	Alberta/Ontario	Établie dans neuf provinces.
Flétrissures verticilliennes de la luzerne	1977	Colombie-Britannique	Établies dans quatre provinces.
Perce-pousse européen du pin	1977	Colombie-Britannique	Présent sur le territoire canadien.
Charbon bactérien du colza	1975	Saskatchewan	Établi dans trois provinces et se propageant
Spongieuse	1966	Québec	Établie dans quatre provinces. Récentes apparitions en Colombie-Britannique. En 1985, a provoqué la défoliation de 246 342 hectares de feuillus en Ontario.
Nématode doré de la pomme de terre	1965 1962	Île de Vancouver Terre-Neuve	Maîtrisé par l'établissement de zones de quarantaine. Présence du parasite.

Un certain nombre de parasites de végétaux exotiques ont été introduits au Canada. La Protection des végétaux ne connaît pas toujours leurs effets et n'a pas évalué les coûts et les avantages d'autres stratégies de lutte.

8.71 Un certain nombre de parasites végétaux étrangers, potentiellement dangereux, sont entrés au Canada et certains se propagent comme le montre la pièce 8.4. Nous avons constaté que les pratiques d'inspection doivent être renforcées, dans le cas des produits et végétaux importés et pour certains produits et sous-produits animaux importés. Ainsi pourrions-nous réduire la vulnérabilité du Canada à l'introduction au pays de maladies animales ou végétales exotiques.

8.72 **Gestion des risques.** Compte tenu du nombre de voyageurs et du volume des importations agricoles arrivant au Canada, de l'étendue de la frontière avec les États-Unis et de la diversité des moyens de transport, il n'est pas possible aux responsables des programmes de la santé des animaux et de la protection des végétaux de déceler tous les produits prohibés (par réglementation ou autre) susceptibles d'entrer au Canada. Il faut des évaluations des risques fondées sur des denrées et des parasites spécifiques pour déterminer les importations où ils sont les plus élevés, c'est-à-dire qui peuvent le plus sûrement propager des maladies et causer de grands torts aux animaux ou aux végétaux du Canada. Le risque dépend de plusieurs facteurs dont le pays d'origine, le volume d'importations et les menaces éventuelles pour la santé ou l'économie associées au produit primaire. Après une évaluation complète du risque, il serait possible de mieux orienter l'inspection des importations vers celles qui comportent les risques les plus élevés.

8.73 Le matériel végétal qui peut être infesté arrive maintenant au Canada par 80 à 260 points d'entrée; toutefois, la Loi et le Règlement sur la quarantaine des plantes prévoit que ce matériel ne peut entrer que par 34 points désignés. C'est là une autre indication qu'il faut déterminer le matériel végétal qui comporte le plus fort risque d'être parasité. Ainsi la direction générale pourrait garantir que les importations sont conformes aux exigences statutaires.

8.74 Nous avons constaté que, dans le cadre des programmes de protection des végétaux et de santé des animaux, on n'a envisagé que certains risques et l'on n'a pas procédé à une évaluation complète et systématique des risques spécifiques liés à un produit primaire et à un parasite. Dans le cas de la Santé des animaux, on recommande, depuis 1979, après des examens internes, que ces évaluations aient lieu. Des informations sur les risques peuvent être obtenus auprès d'un organisme international qui diffuse de l'information aux pays membres sur les maladies animales. Dans le cas de la Protection des végétaux, les exigences de l'émission des permis d'importation de végétaux ont été relâchées en 1976 sans une étude complète des risques en cause. L'exemption générale des permis d'importation des végétaux a été par la suite annulée.

8.75 En dépit de la motivation des inspecteurs, un nombre considérable de produits animaux et végétaux prohibés seraient introduits au Canada et échapperaient aux inspections. Bien que des inspecteurs aient saisi, en 1987, 56 000 livres de produits prohibés appartenant à des voyageurs de lignes aériennes à eux seuls, des études de la direction générale ont révélé qu'en 1979, seulement 17,5 p. 100 et, en 1983, 36 p. 100 des voyageurs des lignes aériennes qui transportaient des biens prohibés ont été découverts dans un aéroport. Depuis lors, le nombre de passagers des lignes aériennes a considérablement augmenté, mais aucune étude de suivi n'a eu lieu. Dans le cas des importations commerciales, la direction générale n'a pas encore évalué l'efficacité de sa capacité de dépistage. Par conséquent, elle ne connaît pas la proportion de produits prohibés qui échappent à ses inspections ni l'importance du risque d'introduction de maladies végétales ou animales au Canada qu'ils représentent.

8.76 Actuellement, par exemple, des wagons de chemin de fer et le courrier ne sont soumis qu'à des inspections limitées pour y dépister des parasites des végétaux; par des évaluations des risques, il serait possible de déterminer si ces inspections sont souhaitables. De plus, il est possible que l'on ne porte pas assez d'attention au risque constitué par d'importants parasites des végétaux, comme ceux transportés sur ou dans les semences. À titre d'exemple, une maladie appelée charbon bactérien du colza (canola) infecte jusqu'à 1,5

million d'acres chaque année en Saskatchewan. Elle a occasionné des pertes estimatives dans le rendement des récoltes d'environ 25 p. 100 en 1984 et 12 p. 100 en 1985. On nous a dit que les responsables des programmes de la protection des végétaux et de la santé des animaux prévoient procéder à des évaluations complètes des risques spécifiques liés à des produits primaires et à des parasites dans un proche avenir. Une fois que cela sera fait, ces derniers devront veiller à ce que la réglementation des importations, les politiques, les capacités du personnel et les pratiques d'inspection permettent de déceler les produits prohibés dans les principaux secteurs à risques. Tout particulièrement, le Programme de la protection des végétaux doit améliorer les capacités de diagnostic scientifiques, car pour l'instant, ses ressources pour analyses en laboratoire sont très limitées.

8.77 En plus de ces préoccupations concernant la qualité de la gestion des risques, nous avons trouvé, lors de notre vérification, que les pratiques d'importation décrites ci-dessous pourraient comporter le risque que des maladies animales et végétales exotiques soient introduites au Canada.

8.78 **Promotion du commerce.** En tentant de faciliter les échanges commerciaux, la direction générale a permis l'importation de matériel végétal, de produits et de sous-produits animaux prohibés par les lois et règlements sur la quarantaine des plantes et sur les maladies et la protection des animaux. Ces produits peuvent également constituer une menace potentielle pour la base de ressources végétales et animales du Canada. Par exemple. dans le cadre du Programme de la protection des végétaux, on a accordé des exemptions de permis d'importation et de certificats sanitaires qui prouveraient que les importations sont indemnes de parasites des végétaux. Elle a également signé des accords avec des importateurs, qui autorisent l'importation de matériel végétal d'une région étrangère qui pourrait héberger un parasite des végétaux vers une destination canadienne indemne de ce parasite, si l'importateur se plie à certaines conditions visant à protéger le pays. Toutefois, outre que la loi ne prévoit pas de disposition à cet effet, nous avons également trouvé que ces conditions ne sont pas appliquées ni ne font l'objet d'un contrôle, de façon appropriée.

8.79 De plus, à la demande du secteur privé, on a permis que des pommes de terre non lavées soient importées en Ontario en provenance d'une région qu'on savait infestée par le nématode à kystes du soya, jugé le parasite le plus destructeur du soya. L'Ontario est une des principales régions productrices du soya. Aucun permis d'importation n'a été exigé par le Canada et aucun certificat sanitaire du pays exportateur. Les importateurs n'ont pas respecté les conditions des ententes visant à réduire les risques; par exemple, les camions transportant les pommes de terre n'étaient pas suffisamment nettoyés pour détruire le parasite. Une inspection réalisée par la Protection des végétaux a permis de déceler des kystes de nématode à l'intérieur et autour des locaux de l'importateur. Les responsables du programme n'ont pas mis fin aux importations, jugeant les risques faibles; et ils prévoient autoriser le même genre d'importations en 1988, mais avec des conditions plus strictes exigeant de faire disparaître le risque d'infestation des récoltes.

8.80 Nous présentons maintenant un exemple de produits et de sous-produits animaux. Les politiques du Programme de la santé des animaux permettent l'importation de produits laitiers, comme les mélanges à soupe et à sauce en provenance de pays infestés par la fièvre aphteuse. Or, le Règlement exige que les produits laitiers soient importés de pays indemnes de fièvre aphteuse ou qu'ils aient été traités et trouvés exempts de la maladie à

l'inspection. Afin de minimiser les risques liés à l'importation de ces produits laitiers, le programme réclame du pays exportateur une attestation qu'il ont été soumis à des traitements thermiques spécifiques pour inactiver le virus de la fièvre aphteuse. Toutefois, contrairement aux règlements, on n'a pas déterminé si les produits importés sont réellement sains, c'est-à-dire si le traitement thermique réclamé a bien eu lieu et si le virus est réellement inactif.

8.81 Cargaisons commerciales. Les cargaisons commerciales de produits agricoles en conteneurs, en provenance d'outre-mer, ainsi que les effets d'immigrants sont chargés aux points d'entrée dans des wagons de chemin de fer et expédiés vers des destinations intérieures partout au pays après un examen des documents d'expédition et des inspections limitées pour déterminer si leur contenu risquent de véhiculer des maladies animales ou végétales (voir la photo). De plus, selon des rapports de vérification interne de la direction générale, le mouvement et la distribution de ces conteneurs aux ports de destination sur le continent sont également assujettis à un contrôle très mince dans le cas des produits autres que la viande. Les effets d'immigrants, selon une directive émanant du Programme de la santé des animaux datant de 1986, constituent une des sources les plus probables d'infestation par une maladie animale exotique.

8.82 Formation des inspecteurs. La formation des inspecteurs est d'une importance clé, s'ils doivent être aptes à déceler les maladies animales et les parasites des végétaux importants et en prohiber la venue au Canada. Durant notre vérification de la direction générale effectuée en 1982, nous avons signalé que la formation des inspecteurs de la Protection des végétaux était déficiente; cinq ans plus tard, nous avons encore décelé certaines lacunes dans cette formation. Par exemple, les manuels des méthodes d'importation ne sont que des versions provisoires, et les fonctionnaires de la direction générale mettent au point des politiques nationales, des modules de formation et des critères d'accréditation normalisés pour les inspecteurs de la protection des végétaux. Nous avons rencontré des inspecteurs vraiment voués à la tâche qui nous ont fait part de leurs difficultés à assumer la charge de travail, des frustrations dues aux carences de leur formation et de la difficulté à concilier ces buts divergents : faciliter le commerce d'une part, et satisfaire aux exigences imposées par le Canada aux importations d'autre part. Récemment, les gestionnaires du Programme de la protection des végétaux ont redoublé d'efforts pour combler les lacunes de la formation et publieront bientôt des manuels d'opération.

8.83 Liaison avec les agents des Douanes. Un protocole d'entente entre le ministère de l'Agriculture et celui des Douanes et Accise, signé en 1985, définit leurs responsabilités respectives. La liaison est maintenue, et en réponse aux recommandations du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, une étude a été entreprise pour faciliter le renvoi de certains cas des Douanes à l'Agriculture. Toutefois, nous avons décelé deux lacunes dans la mise en oeuvre du protocole d'entente. D'abord, il y a des domaines où la formation qu'Agriculture Canada dispense aux agents des douanes pourrait être améliorée. Sa démarche n'est pas la même dans tout le pays; les objectifs de formation ne spécifient pas ce que l'employé des Douanes devrait apprendre, et le degré d'apprentissage du stagiaire n'est pas évalué. Ensuite, aucun système d'évaluation du rendement n'a été mis en place pour déterminer l'efficacité des Douanes dans l'exécution des tâches requises par le protocole d'entente.

Des cargaisons d'outre-mer, en conteneurs, sont expédiées en douanes à travers le Canada après un examen des documents d'expédition, mais après une inspection limitée au premier point d'entrée (voir le paragraphe 8.81).

8.84 **Pouvoirs.** La direction générale considère que les lois et règlements sur la quarantaine des plantes et sur les maladies et la protection des aliments sont désuets, qu'ils nécessitent des modifications lui conférant les pouvoirs d'exercer un plus grand contrôle sur les importations. Ces lois ne prévoient pas un éventail de sanctions assez large, pas plus qu'elles ne donnent à la direction générale les pouvoirs de recourir, comme elle le fait actuellement, aux services des inspecteurs de la Protection des végétaux pour procéder à des inspections vétérinaires aux points d'entrée. Bien que la direction générale soit consciente de ces problèmes, et qu'elle ait proposé des modifications aux lois depuis plusieurs années, ces modifications demeurent au stade de l'ébauche. Les fonctionnaires de la direction générale s'attendent que ces modifications soient apportées aux lois dans un proche avenir.

8.85 **La direction générale devrait :**

- **procéder à des évaluations spécifiques par produit primaire et par parasite pour déterminer pleinement les risques d'introduction de maladies végétales ou animales au Canada;**
- **renforcer les ressources en formation et en inspection pour les importations où les risques sont plus élevés;**
- **augmenter le nombre d'épreuves de dépistage en laboratoire des parasites des végétaux.**

Commentaire de la direction : *Nous convenons que la direction générale devrait terminer les évaluations spécifiques entreprises pour chaque produit primaire et parasite. À l'heure actuelle, l'évaluation des risques posés par les parasites est fondée sur l'évaluation des risques menée par des experts sur la scène internationale et sur l'évaluation menée par nos propres inspecteurs. La Direction générale poursuivra ses travaux dans ce domaine, dans le but de compléter l'évaluation des risques posés par chaque produit, en fonction du pays d'origine.*

Recommandation acceptée. La Direction générale améliorera son programme de formation par le biais de manuels d'inspection et de modules de formation autodidactique. Ces manuels seront prêts vers le mois de septembre 1989, alors que les modules mis au point vers le mois de septembre 1990. En ce qui concerne l'inspection, la direction générale fournit à ses inspecteurs responsables des importations une base d'information simple sur les exigences du Canada en matière de végétaux et de leurs dérivés. Ce système informatisé est maintenant accessible par le biais des moniteurs aux bureaux d'entrée, et les inspecteurs savent comment s'en servir.

Nous sommes d'accord. D'ailleurs, le réseau des laboratoires de protection des végétaux est maintenant complété par des laboratoires sur la santé des végétaux. La direction générale continuera d'examiner les possibilités d'utilisation d'autres ressources dans ce domaine.

8.86 Le protocole d'entente avec les Douanes et Accise devrait être appliqué intégralement, et l'on devrait notamment améliorer la formation assurée par le ministère de l'Agriculture aux fonctionnaires des Douanes. En outre, un système d'évaluation du rendement devrait être mis en place pour déterminer l'efficacité des Douanes dans l'exécution des tâches énoncées dans le protocole.

Commentaire de la direction : *La direction générale convient que le protocole d'entente conclu avec Douanes et Accise devrait être appliqué en ce qui concerne la formation et la collaboration. Dans l'esprit de ce protocole d'entente, la participation de Douanes et Accise sera simplifiée, et les procédures d'inspection d'Agriculture seront rationalisées dans les bureaux d'entrée.*

8.87 La direction générale devrait mettre fin à toute pratique d'importation non conforme au Règlement, et les Loi et Règlements sur la quarantaine des plantes et sur les maladies et la protection des animaux devraient être modifiés de toute urgence afin de conférer à la direction générale les pouvoirs nécessaires.

Commentaire de la direction : *Nous sommes d'accord, et la direction générale a élaboré des modifications dans le but de renforcer la Loi sur la quarantaine des plantes et la Loi sur les maladies et la protection des animaux. De plus, elle veillera à ce que toutes les pratiques d'importation de plantes et d'animaux soient conformes aux lois ainsi qu'aux règlements connexes.*

Prévention, maîtrise et éradication des maladies végétales et animales

8.88 Notre vérification a également porté sur les pratiques appliquées dans le cadre des programmes de la protection des végétaux et de la santé des animaux en vue d'atteindre les objectifs de la direction générale axée sur l'amélioration de la santé des ressources végétales et animales du Canada. Ces objectifs sont les suivants :

- maîtriser et éliminer les maladies, les insectes, les mauvaises herbes et autres dangereux parasites exotiques, d'origine végétale ou animale, introduits au Canada;

- prévenir, maîtriser, éliminer les maladies animales et végétales indigènes ayant une importance économique et sanitaire.

8.89 **Maladies végétales.** L'objet du programme de lutte contre la maladie de la Protection des végétaux est de prévenir la dissémination d'un parasite des végétaux, susceptible de causer d'importants dommages. Nous avons bien noté quelques mesures pour lutter contre les parasites, mais rien qui ressemble à un programme pour prévenir la dissémination de nombreux parasites de végétaux au Canada dont certains sont décrits à la pièce 8.4.

8.90 En grande partie, le Programme de la protection des végétaux ne s'attache qu'à surveiller les lieux où sévit la maladie. Bien qu'il existe des parasites étrangers au Canada, les responsables du programme ne disposent que de peu de marge de manoeuvre pour décider quoi faire, quand, où et comment le faire. Des plans d'urgence autorisés n'ont pas été mis en place et les mesures d'éradication et de lutte, qui sont habituellement prises de concert avec les autorités provinciales, sont limitées. Les fonctionnaires du Programme de la protection des végétaux n'ont pas pleinement évalué de façon quantitative les pertes économiques provoquées par les parasites des végétaux au Canada afin de déterminer les priorités ou d'élaborer une stratégie nationale. Nous avons jugé incomplète l'information sur l'importance énonomique de certaines des maladies des végétaux figurant à la pièce 8.4. De plus, à notre avis, le Programme de la protection des végétaux n'intervient que très peu dans le contrôle du mouvement interprovincial du matériel végétal au Canada. On informe peu le secteur privé des exigences des règlements touchant le transport des produits végétaux sur le territoire des provinces et d'une province à l'autre du Canada.

8.91 Nous n'avons noté l'existence que d'une stratégie restreinte de lutte intégrée contre les parasites et les maladies des végétaux au Canada. Cette stratégie devrait combiner des priorités en matière de recherches, des activités de quarantaine et englober diverses tactiques de lutte contre les parasites. Par une stratégie du genre, il serait possible d'encourager un plus grand recours aux techniques de lutte biologique et culturale de concert avec l'emploi de pesticides. À notre avis, nous croyons que cette stratégie restreinte découle en grande partie du fait qu'aucune évaluation complète des risques n'a eu lieu et du manque de coordination entre le Programme de la protection des végétaux et celui des pesticides. Des dispositions ont été prises en vue d'améliorer la communication interne.

8.92 **La direction générale devrait coordonner ses activités de lutte contre les parasites des végétaux pour que les programmes nationaux de maîtrise des maladies**

végétales soient orientés vers les parasites présentant les risques les plus élevés et ayant la plus grande importance.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous sommes d'accord avec cette recommandation. La direction générale est en train de réviser ses activités de réglementation régissant la lutte contre les parasites des végétaux en fonction des parasites présentant les risques les plus élevés et revêtant la plus grande importance économique. Elle essaie d'établir une collaboration plus étroite avec les provinces dans ce domaine. Une réunion sera organisée en septembre 1990 entre des représentants du ministère fédéral de l'Agriculture et des ministères provinciaux de l'Agriculture, afin de mettre au point un programme national de lutte contre les parasites.*

8.93 **Maladies animales.** La Loi sur les maladies et la protection des animaux dote les responsables du Programme de la santé des animaux des pouvoirs étendus pour prévenir, maîtriser et éliminer les maladies animales. Aussi, l'objectif énoncé de la direction générale est de prévenir, maîtriser et d'éliminer les maladies animales indigènes ayant une importance économique ou sanitaire. En 1985, le programme s'est taillé une renommée internationale avec l'éradication de la brucellose chez les bovins canadiens et est sur le point d'éliminer complètement la tuberculose bovine. Ce sont là deux graves maladies animales qui constituent une menace pour la santé humaine. De plus, le programme a permis d'éliminer quelques maladies animales exotiques introduites au Canada. Toutefois, une récente étude interne a révélé que le programme ne couvre nullement aucune des maladies animales sévissant au pays (indigènes) qui ont une importance économique aux yeux du secteur privé. Ces maladies sont, entre autres, les maladies indigènes des bovins, des porcins, de la volaille, des ovins et des caprins qui peuvent entacher le commerce à l'exportation, et dans le cas de deux d'entre elles, peuvent aussi mettre en danger la santé publique. En 1985, le Conseil des sciences a évalué à 1,2 milliard de dollars chaque année les pertes de bétail occasionnées par les maladies animales.

8.94 Jusqu'ici, le programme n'a réuni que des données limitées sur l'incidence, l'épidémiologie et les pertes économiques connexes de graves maladies animales. On procède actuellement, à titre expérimental, à l'application d'un réseau national d'information sur les maladies qui, s'il est mis en oeuvre comme prévu, réunira systématiquement des données qui pourraient servir à cerner les priorités pour la recherche, la prévention, la maîtrise et l'éradication des maladies animales à l'échelle du pays, d'une province ou du producteur.

8.95 Nous ne prétendons pas qu'une méthode de lutte contre les maladies animales, comme celle utilisée contre la brucellose, est nécessairement la plus appropriée. Nous nous attendrions toutefois que soit étayée l'évaluation de l'importance de chacune des maladies animales préoccupantes au Canada, qu'il soit indiqué si cette maladie devrait être prévenue ou maîtrisée et, dans l'affirmative, la façon d'y parvenir le plus efficacement. On nous a dit que cette information n'existe pas. À l'égard de l'objectif de la direction générale, nous avons constaté qu'à la direction générale et parmi les spécialistes de l'extérieur, l'on exprimait des opinions divergentes quant à l'existence possible de maladies animales qui nécessiteraient l'intervention du fédéral. On nous a dit aussi que de l'avis de la direction générale, la lutte contre les maladies animales indigènes revient d'abord au secteur privé. Si les responsables du programme ne s'occupent plus de combattre les maladies animales indigènes d'importance,

ils devraient en aviser le Parlement, lui en faire connaître les raisons, et modifier en conséquence leurs objectifs et leurs besoins en ressources.

8.96 Pour atteindre son objectif fixé, la direction générale devrait clarifier et communiquer l'orientation du Programme de la santé des animaux en tenant compte des maladies animales importantes qui sévissent au Canada.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous sommes parfaitement d'accord. La Direction générale révisera son énoncé concernant la santé des animaux, et le communiquera aux intéressés au cours de réunions consultatives ultérieures sur les maladies des animaux.*

8.97 Vaccins contre les maladies animales. Nous avons examiné le processus d'homologation des produits vétérinaires biologiques, principalement de vaccins bactériens et viraux utilisés contre les maladies animales. En vertu de la Loi sur les maladies et la protection des animaux, le Programme de la santé des animaux a pour objet de veiller à ce que soient reconnus l'innocuité, l'activité, la pureté et l'efficacité de ces produits. Toutefois, nous avons noté que des permis ont été délivrés et renouvelés pour de nombreux produits dont l'efficacité à la ferme ou dans des parcs d'engraissement avait fait l'objet de grandes controverses dans les revues scientifiques pendant de nombreuses années, même s'ils avaient été éprouvés en laboratoire. Ces produits contestés englobent une forte proportion des produits biologiques homologués pour bovins et porcins. Bien que la Loi exige que le renouvellement des permis ait lieu chaque année, les responsables du programme ne profitent pas de l'occasion pour réclamer aux fabricants des données supplémentaires qui dissiperaient les doutes sur l'efficacité du produit.

8.98 En 1979, un comité de la direction générale a recommandé de créer un laboratoire pour éprouver l'innocuité, l'activité, la pureté et l'efficacité des produits vétérinaires biologiques et que les critères des essais sur le terrain soient révisés. Au bout de sept ans, un petit laboratoire a été mis sur pied avec une capacité prévue d'une épreuve sur le terrain par année. Deux ans plus tard, la première épreuve n'a pas encore commencé, et on prévoit maintenant qu'elle aura lieu dans les deux prochaines années.

8.99 Nous avons également constaté que, de longue date, la répartition des responsabilités entre les ministères de l'Agriculture et de la Santé nationale et du Bien-être social sur l'homologation des produits biologiques issus de la biotechnologie ou du génie génétique n'est pas clairement définie dans les lois et règlements. Avec les nouvelles techniques du génie génétique, d'énormes progrès devraient avoir lieu et le nombre de vaccins et de médicaments pour animaux devrait connaître une forte augmentation. Malgré tout, la question du partage des responsabilités entre ces deux ministères demeure non résolue depuis quelques années. Une société privée qui voulait faire homologuer ses produits biotechnologiques en vue de les vendre sur le marché canadien a dû présenter sa demande aux deux ministères, les responsabilités n'étant pas clairement établies.

8.100 La direction générale devrait clarifier ses politiques et élaborer des lignes directrices pour préciser l'étendue de son rôle concernant l'expérimentation en laboratoire des produits vétérinaires biologiques de façon à garantir leur efficacité à la

ferme et dans les parcs d'engraissement. Elle devrait également régler, de concert avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, la question de la responsabilité juridique de l'homologation des produits issus de la biotechnologie.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous sommes d'accord. La direction générale examinera puis clarifiera ses politiques et lignes directrices avec l'aide de représentants de l'industrie et du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, au cours de la prochaine réunion consultative sur les produits vétérinaires biologiques.*

Inspection et certification des exportations agricoles

8.101 L'objectif de la direction générale dans ce secteur est de se charger de l'inspection et de la certification nécessaires des exportations de produits agricoles, alimentaires et forestiers valant des milliards de dollars, comme le montre la pièce 8.5, pour veiller au respect des conditions du pays importateur. Le système de certification des exportations du Canada semble jouir d'une certaine confiance grâce à laquelle de nouveaux marchés ont été créés. Nous avons fait porter notre vérification sur la certification par la direction générale des exportations de produits forestiers et agricoles.

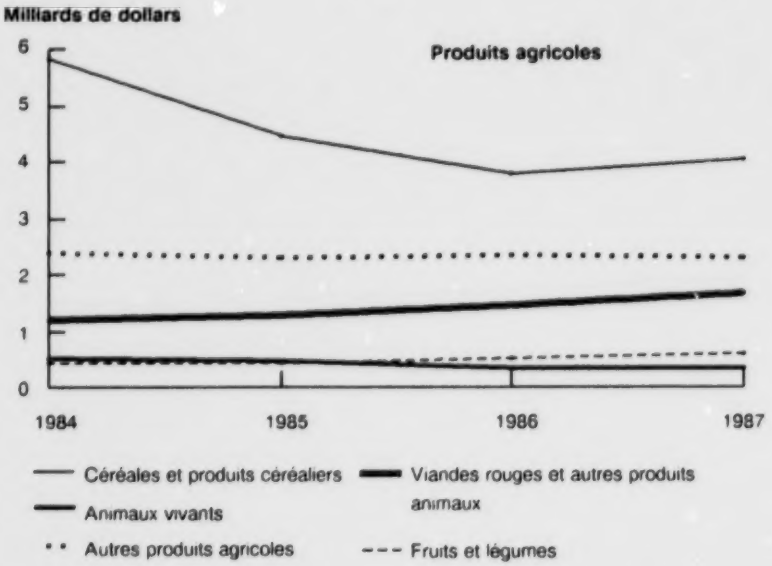
8.102 L'efficacité de la lutte contre les parasites des végétaux passe par la coopération internationale. Un fort degré d'interdépendance, où le vendeur protège l'acheteur, sous-tend la Convention internationale pour la protection des végétaux adoptée en 1951 par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Elle a remplacé une série d'accords internationaux qui remontaient à 1881. Le Canada a joué un rôle clé lors de la création de la première convention internationale qui a été ratifiée en 1953.

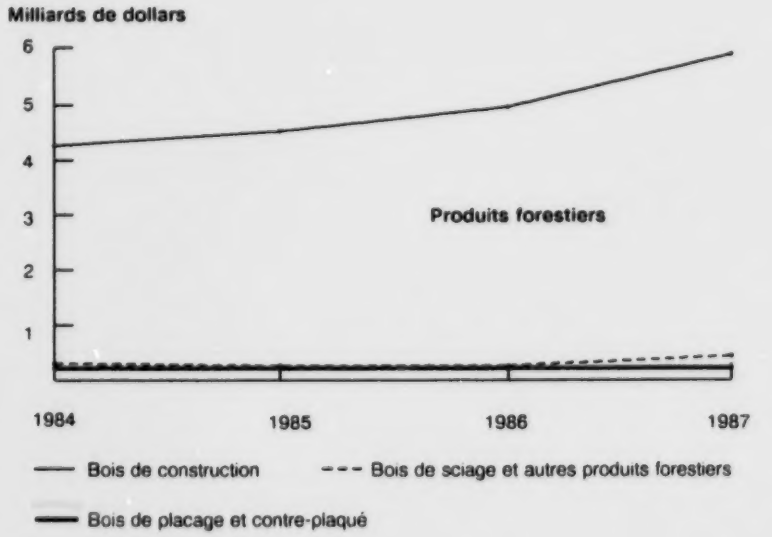
8.103 L'objectif premier de la convention est de prévenir la dissémination de parasites des végétaux, en partie par la mise en place d'un système international de certification phytosanitaire (protection des végétaux). Elle demande à chaque pays d'inspecter les produits agricoles et forestiers qu'il exporte et d'attester qu'ils sont indemnes de parasites des végétaux qui suscitent des craintes particulières dans les pays importateurs membres. La convention a été mise à jour en 1979, en grande partie à l'instigation du Canada, pour couvrir le matériel végétal non destiné à la multiplication comme les grains, exclus antérieurement, et pour établir un modèle de certificat sanitaire. Les inspecteurs de la Protection des végétaux ont délivré quelque 40 000 certificats en 1987, sans lesquels de précieuses exportations de produits agricoles et forestiers canadiens n'auraient pas été possibles. C'est là une tâche et une responsabilité énormes.

8.104 Nous avons noté qu'en grande partie les services d'inspection et de certification des produits agricoles et forestiers du Programme de la protection des végétaux sont conformes à la convention internationale. Toutefois, certaines pratiques doivent être renforcées pour se conformer à la convention. L'ampleur de ces problèmes n'a pas encore été pleinement évaluée par les responsables du Programme de la protection des végétaux.

Pièce 8.5

EXPORTATIONS DE PRODUITS AGRICOLES ET FORESTIERS ASSUJETTIS À LA CERTIFICATION PAR LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE DU CANADA 1984-1987





Source : Information fournie par la Direction générale des programmes internationaux du ministère de l'Agriculture

8.105 Il y a quelques années, l'échantillonnage des exportations, où les exportateurs soumettaient des échantillons de leurs propres produits aux fonctionnaires du Programme de la protection des végétaux en vue de l'inspection, était courant dans le cas de l'exportation de certains produits primaire. Toutefois, cette pratique déroge à la convention, car les employés du secteur privé ne sont pas officiellement autorisés à prélever des échantillons à cause des risques d'abus, l'origine de l'échantillon ne pouvant être vérifiée. Bien que l'on compte beaucoup moins sur des échantillons prélevés par les exportateurs, il reste encore un certain travail à accomplir pour les éliminer complètement.

8.106 Aux termes de la convention, des inspections ne peuvent être effectuées et les certificats délivrés que par des agents qualifiés et autorisés ou en vertu de leur autorité. Toutefois, nous avons trouvé des écarts dans les méthodes de certification, l'absence de directives d'inspection détaillées et un manque de contrôle sur les documents eux-mêmes. Par exemple, nous avons noté des cas où des certificats en blanc ont été remis à des exportateurs pour qu'ils les remplissent et qu'un contrôle variable a été exercé sur leur usage. De plus, certains certificats ont été datés après l'arrivée des envois à destination ou ont été signés par un agent non autorisé, ce qui soulève des doutes sur la tenue réelle des inspections. Nous avons également noté des cas où des certificats ont été modifiés par les tiers après avoir été remplis, ce qui les a invalidés. Des données commerciales y ont parfois été ajoutées, des quantités modifiées ou des traitements spéciaux indiqués.

8.107 Malgré leurs efforts pour se tenir à jour sur l'information en provenance des pays étrangers, les inspecteurs du ministère de l'Agriculture sur le terrain ne reçoivent pas toujours des descriptions récentes et concises des exigences imposées aux importations par les partenaires commerciaux du Canada. Par conséquent, les fonctionnaires qui délivrent des certificats éprouvent certaines difficultés à obtenir des renseignements à jour sur les parasites qui nécessitent une quarantaine aux yeux du pays importateur.

8.108 Bien que la convention prévoie que les certificats phytosanitaires ne doivent servir que de documents échangés d'un service des végétaux à un autre, question d'éliminer les barrières biologiques au commerce, ces certificats sont couramment utilisés à des fins qui n'ont aucun rapport avec la protection des végétaux. Par exemple, ils peuvent servir de lettre de crédit ou de garantie supplémentaire pour les envois. Le Programme de la protection des végétaux n'a pas jusqu'ici élaboré une politique détaillée pour guider les inspecteurs face à ces emplois commerciaux des certificats phytosanitaires. Cette politique établirait un bon équilibre entre la promotion du commerce et la prévention de la propagation des parasites des végétaux.

8.109 La direction générale devrait élaborer d'autres politiques et méthodes pour délivrer les certificats phytosanitaires et veiller à leur respect. Elle devrait renforcer le contrôle sur l'utilisation de ces documents.

> ***Commentaire de la direction :*** *Nous sommes d'accord. La direction générale est en train de réviser sa directive en matière de délivrance des certificats phytosanitaires, et de mettre au point un module de formation autodidactique. Elle est également en train de mettre au point un programme de vérification des*

certificats phytosanitaires délivrés aux pays clients. Tous ces travaux seront terminés d'ici le 1er avril 1989.

8.110 La direction générale devrait améliorer et appliquer des systèmes qui permettraient aux inspecteurs de la Protection des végétaux d'obtenir des données à jour sur les exigences imposées aux importations par les partenaires commerciaux du Canada et orienter ces inspecteurs dans l'utilisation de ces données.

***Commentaire de la direction** : Nous sommes d'accord. La direction générale a maintenant terminé un registre exhaustif des exigences en matière d'importation imposées aux principaux partenaires commerciaux du Canada. Les inspecteurs situés à tous les bureaux d'entrée disposent de l'équipement et de la formation nécessaires pour avoir accès à ces renseignements et en assurer l'interprétation. Le système en place permet la mise à jour instantanée du registre de l'ordinateur central.*

L'information destinée au Parlement

8.111 La Partie III du Budget des dépenses fournit, aux députés et au public, l'assurance de la qualité et de l'innocuité des aliments, du bon état sanitaire des animaux et des végétaux et de la lutte contre les maladies. Nous avons examiné l'information fournie dans la Partie III du Budget et trouvé que la façon de rapporter les résultats obtenus est souvent ambiguë et inappropriée.

8.112 La direction générale a énoncé les résultats qu'elle escompte et ses diverses approches pour les évaluer dans son Cadre du plan opérationnel. Toutefois, la Partie III présente des données insuffisantes sur leur réalisation. Par exemple, pour ce qui est de l'objectif de la direction générale de prévenir, de maîtriser et d'éliminer les maladies animales et végétales indigènes ayant une importance économique et sanitaire, elle fournit peu d'informations qui puissent aider le lecteur à répondre à des questions telles les suivantes :

- Quelle est l'incidence des maladies indigènes animales et végétales préoccupantes au Canada? Quelles sont les plus importantes?
- Quels ont été leurs effets sur la communauté agricole, le commerce à l'exportation et la santé publique?
- Quelles sont les maladies que la direction générale essaie de prévenir, d'éradiquer ou de maîtriser et dans quelle mesure?
- Quels sont les progrès réalisés dans ces domaines?

8.113 En fait, en raison de ses objectifs, la direction générale devrait disposer de ces informations alors qu'elle en a peu. En gande partie, la Partie III décrit simplement les divers programmes d'inspection et les futurs plans qui s'y rattachent. Elle ne présente pas de données sur le rendement en regard des résultats prévus, d'une façon cohérente, d'une année à l'autre afin de faciliter des comparaisons significatives ou la reddition des comptes.

8.114 De plus, une partie de l'information fournie dans la Partie III n'est pas exacte. Par exemple, le document de 1987-1988 soutient que le ministère de «Agriculture Canada» a évalué les analyses nécessaires pour assurer que les teneurs en résidus dans les viandes, les produits laitiers, les fruits et les légumes ne dépassent pas les limites acceptables. «Là encore, en 1988-1989, la Partie III soutient que l'analyse à l'égard des résidus demeurera une grande priorité pour des denrées telles la viande, les produits laitiers, les fruits et les légumes». Notre vérification a révélé qu'avec les méthodes actuelles d'analyse des résidus, la direction générale ne peut fournir l'assurance que la présence de résidus ou de contaminants chimiques ou bactériens dans les produits agricoles ou alimentaires d'origine canadienne peut être décelée, évitée ou éliminée. Nous avons également constaté qu'un nombre très limité d'analyses des résidus ont été effectuées sur les fruits et légumes, importés ou canadiens, en 1987-1988 ou avant.

8.115 Les Parties III des Budgets de dépenses de 1987-1988 et de 1988-1989 résument les résultats positifs relatifs à l'efficacité des études d'évaluation de programmes. Toutefois, les limites de ces études ne font l'objet d'aucune analyse. Par exemple, dans le cas de l'Hygiène des viandes, la Partie III du document de 1987-1988 précise ce qui suit : «Les dépenses publiques consacrées aux activités de l'Hygiène des viandes ont produit, au cours de la période de 1970 à 1984, des bénéfices de 22.5 milliards de dollars (en dollars de 1984)... Le ratio global bénéfices-coûts a été de 10,3». Toutefois, nous avons trouvé que le calcul des bénéfices nets était fondé sur une comparaison plutôt limitée entre une époque sans programme d'hygiène des viandes et le statu quo. On s'interroge sur la pertinence d'une estimation de la nature et de l'ampleur des changements de prix et des niveaux de production en l'absence d'un programme quelconque.

8.116 Poursuivant l'amélioration de la Partie III du Budget des dépenses, la direction générale devrait présenter des données fiables et claires sur les réalisations des programmes, en regard des objectifs, et qu'elles soient conformes, d'une année à l'autre.

> ***Commentaire de la direction :*** *Le ministère est d'accord avec ce principe, et s'engage à fournir au Parlement des renseignements clairs, précis, et fiables. L'information destinée à la Partie III du Budget des dépenses sera dorénavant revue afin de veiller à ce qu'elle indique les liens par rapport aux objectifs de programme et qu'elle soit conforme aux rapports précédents.*

Agriculture
Canada

Deputy Minister Sous-ministre

Ottawa, Ontario
K1A 0C5

Ottawa (Ontario)
K1A 0C5

SEP 1 1988

LOG 26499

Monsieur Kenneth Dye
Bureau du Vérificateur général
du Canada
7e étage, tour ouest
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0C6

Monsieur,

La présente a trait à votre rapport de vérification sur la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments. Je veux vous faire part de certaines observations d'ordre général sur lesquelles se basent les points de vue énoncés dans les réponses de la gestion.

Le Ministère vous est reconnaissant des observations favorables que vous avez faites quant au dévouement et à l'excellente réputation au plan international des gestionnaires et des inspecteurs de la Direction générale. Ce niveau de compétence est le résultat d'efforts constants et acharnés et votre appréciation si évidente nous encourage.

Il aurait probablement été utile de mentionner que la mise en oeuvre de l'ensemble des recommandations du rapport exigera d'importantes augmentations des ressources du Ministère. Cet aspect doit être pris en considération si l'on veut en arriver à une évaluation éclairée des niveaux de risques acceptables.

Votre rapport mentionne à plusieurs reprises que les ressources devraient être réparties selon les risques prévus. Nous sommes tout à fait d'accord sur ce point. Cependant, vous n'avez pas souligné le fait que la Direction générale a déjà réaffecté des ressources importantes à des domaines relatifs à la sécurité des aliments comportant des risques plus élevés. De plus, il est normal que l'importance à attacher aux divers risques fasse l'objet de divergences d'opinion.

.../2

Canada

Agriculture Canada n'est qu'un des organismes responsables de l'inspection des aliments au Canada. Cette responsabilité est partagée avec plusieurs ministères fédéraux, y compris Pêches et Océans, Santé nationale et Bien-être social et Consommation et Corporations. Les provinces et les municipalités ont aussi un rôle à jouer. Vous auriez pu insister davantage sur le caractère interdépendant des services d'inspection des aliments en élargissant la portée de votre vérification. Cela vous aurait permis de mieux faire ressortir les réussites obtenues dans ce contexte parfois difficile.

Nous aurions également voulu que vous reconnaissiez le changement d'orientation de la Direction générale tel qu'énoncé dans ses rapports et ses plans depuis deux ans. En effet, nous avons déclaré de façon claire et précise tant à l'industrie agro-alimentaire qu'à notre personnel d'inspection que nous nous préoccupions plus de la sécurité fondamentale des aliments que de l'attribution de normes de qualité.

Le Ministère est d'accord avec vous sur l'orientation qu'il devrait prendre. Je souhaite tout simplement que le public se rende compte que nous sommes plus près du but que votre rapport semble l'indiquer.

Je vous remercie de m'avoir permis de faire ces observations et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Sous-ministre,

Jean-Jacques Noreau

Deputy Minister
Health and Welfare Canada

Sous-ministre
Santé et Bien-être social Canada

OTTAWA, K1A 0K9

SEP - 9 1988

Your file Votre référence

Our file Notre référence

M. Kenneth Dye, F.C.A
Vérificateur général du Canada
240 rue Sparks
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Cher monsieur Dye:

Le Sous-ministre adjoint de la direction générale de la production et de l'inspection des aliments d'Agriculture Canada a remis au Ministère une copie de l'ébauche de votre chapitre. A la lecture de ce chapitre, je crois que le texte suivant, définira plus clairement le mandat et le rôle de mon Ministère.

Le système de réglementation et d'inspection des aliments est la responsabilité de plusieurs organismes fédéraux et provinciaux.

En ce qui concerne la sécurité des aliments, le gouvernement a en 1986 réaffirmé la primauté absolue du Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dans tous les domaines qui touchent à la santé, à la sécurité et à la nutrition. En même temps, le Ministère de l'Agriculture a reçu l'instruction d'introduire des modifications réglementaires en vue d'adopter, par référence, en vertu de ses statuts, tous les règlements pertinents de santé et de sécurité relevant de la Loi des aliments et drogues, afin de réduire et éventuellement d'éliminer toutes les incohérences et contradictions dans les règlements fédéraux. En ce qui concerne la réglementation relative à la santé et à la sécurité des aliments dans des établissements enregistrés par le Ministère de l'Agriculture, la méthode d'un "seul ministère fédéral de contact" a été adoptée. Santé nationale et Bien-être social établit des lignes directrices et des normes en vertu de la Loi

.../2

Ottawa K1A 0K9 Ottawa K1A 0K9

Canada

des aliments et drogues, effectue la vérification des inspections et Agriculture Canada procède aux inspections courantes (Dans les établissements non enregistrés, la direction générale de la protection de la santé effectue ses propres activités d'inspection). Un Comité interministériel des sous-ministres chargés de la réglementation et de l'inspection des aliments a aussi été créé sous la présidence du Sous-ministre de Santé nationale et Bien-être social, afin d'améliorer la coordination et de réduire les incohérences dans les activités réglementaires fédérales.

Ces décisions en matière de programmes et de politique ont été prises afin de sauvegarder et d'améliorer la réputation d'excellence dont jouit le Canada en matière de production des aliments.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Maureen Law

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Historique	9.1
Étendue de la vérification	9.4
La passation des marchés	9.10
Définition des exigences	9.16
Énoncé des travaux	9.28
Détermination des prix et contenu canadien	9.35
Administration des contrats	9.43
L'information sur l'aide	9.49
Les programmes spéciaux	9.60
Contrôles	9.68
Financement par projet et par programme	9.76
L'information communiquée au Parlement	9.80
Pièce	
9.1 SIAIDE : les coûts et les avantages	

9

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Points saillants

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable de la majeure partie des fonds engagés par le Canada pour aider les pays les moins avancés à progresser sur les plans social et économique. Le Rapport de cette année porte surtout sur la passation des marchés de l'ACDI, l'information sur l'aide et les contributions que verse la Direction générale des programmes spéciaux à des organisations non gouvernementales. (Paragraphes 9.1 à 9.4)

Les contrats sont une composante essentielle de la mise en oeuvre de l'aide que l'ACDI accorde sur le plan international. Les travaux exécutés en vertu de ces contrats ne correspondent cependant pas toujours aux exigences liées aux projets approuvés par l'ACDI et le pays bénéficiaire. (9.16 à 9.34)

L'ACDI n'a pas de méthodes appropriées pour s'assurer que les biens sont achetés au prix courant du marché ou que les normes relatives au contenu canadien sont respectées. (9.35 à 9.42)

Le contrôle de la mise en oeuvre des contrats fait partie intégrante de l'administration des marchés. L'ACDI devra améliorer ses méthodes de contrôle de l'exécution des contrats pour faire en sorte qu'il y ait des surveillants sur place au bon moment et que ceux-ci produisent les rapports voulus. (9.43 à 9.48)

L'ACDI possède un système d'information sur l'aide qui lui fournit des données financières et qui lui permet de suivre la mise en oeuvre des projets. Le système, dont la mise au point a duré six ans, au coût d'environ 40 millions de dollars, produit de l'information financière appropriée, mais l'ACDI ne tire pas pleinement profit des possibilités du système relativement à sa gestion des projets. (9.49 à 9.59)

L'ACDI fournit, par le biais d'ententes de contributions, des fonds à des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales qui s'occupent de développement international. La plupart de ces organisations réalisent des projets conformément à leur entente avec l'ACDI. (9.60 à 9.67)

Les méthodes de contrôle de l'ACDI ne sont pas bien adaptées à la nature et au mode de fonctionnement des organisations non gouvernementales auxquelles la Direction générale des programmes spéciaux, au sein de l'ACDI, verse des fonds. (9.68 à 9.79)

L'AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Historique

9.1 L'Agence canadienne de développement international (ACDI) est responsable de la majeure partie des fonds engagés par le Canada pour aider les pays les moins avancés à progresser sur les plans social et économique. Elle s'acquitte de cette responsabilité au moyen du Programme d'aide au développement international (ADI), en vertu duquel des biens, des services et parfois des fonds, sont fournis aux pays bénéficiaires dans un effort de coopération visant à contribuer à leur développement.

9.2 Aux fins du développement international, l'ACDI doit coopérer avec un grand nombre de partenaires au Canada et à l'étranger. En conséquence, elle fait appel aux compétences de centaines d'entreprises privees canadiennes, organisations bénévoles et divers organismes des gouvernements fédéral et provinciaux, de même qu'à celles des gouvernements, institutions et organisations bénévoles des pays en développement. Compte tenu du nombre restreint de ses ressources humaines, l'ACDI ne pourrait assurer toute l'aide qu'elle fournit actuellement sans la participation de ces différents organismes.

9.3 Le budget d'environ 2,1 milliards de dollars de l'ACDI (1987-1988) est réparti entre les Programmes bilatéraux (957 millions de dollars); l'Aide alimentaire (400 millions de dollars); les organismes bénévoles (256 millions de dollars); les Programmes multilatéraux (152 millions de dollars); les banques internationales de développement (146 millions de dollars); l'Aide humanitaire (53 millions de dollars); la Coopération industrielle (47 millions de dollars); l'administration (92 millions de dollars).

Étendue de la vérification

9.4 Dans nos vérifications précédentes des principaux programmes de l'ACDI, effectuées en 1979 et en 1984, nous avons relevé un certain nombre de lacunes systématiques au chapitre de l'élaboration des contrats de fourniture de biens et de services, de même qu'à celui de la gestion de l'information. Le contrôle des contributions versées aux organismes bénévoles faisait également problème. Dans le présent Rapport, nous reprenons ces questions de façon plus détaillée et nous examinons l'information communiquée au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses.

9.5 **La passation des marchés.** L'ACDI consacre environ 1,1 milliard de dollars par année à l'achat de biens et de services destinés aux pays bénéficiaires, qu'il s'agisse de produits de base ou manufacturés, ou de compétences techniques nécessaires à la réalisation d'objectifs de développement spécifiques. Notre vérification a porté sur l'ensemble du processus de passation des marchés, et en particulier sur la définition des exigences, les énoncés des travaux, la détermination des prix, le contenu canadien et l'administration des contrats. Nous avons notamment examiné 39 contrats d'une valeur totale de 242 millions de dollars, signés entre avril 1986 et juin 1987, et choisis au hasard dans les dossiers de l'ACDI.

9.6 Cet échantillon représente les principaux types de contrats auxquels l'ACDI est partie, exception faite des ententes de contributions, des accords intergouvernementaux et des contrats conclus avec des coopérants sur place. (Les ententes de contributions sont examinées dans la partie du chapitre consacrée aux Programmes spéciaux). En plus d'étudier les documents contractuels conservés à l'administration centrale de l'ACDI, nous avons examiné les activités prévues dans 27 de ces contrats sur les emplacements de projets dans 10 pays. La vérification des projets sur place fonde l'assise de nos observations que le seul examen des dossiers conservés à l'administration centrale n'aurait pas permis de recueillir. Les données recueillies au sujet des projets sur place et dans les dossiers sont présentées dans plusieurs études de cas illustrant certaines conséquences des lacunes relevées dans l'ensemble du processus de passation des marchés.

9.7 **L'information sur l'aide.** Le système d'information sur l'aide de l'ACDI (SIAIDE) permet l'enregistrement électronique des activités financières et autres de l'Agence. Nous avons déjà traité de ce système dans la partie de notre Rapport annuel de 1984 consacrée au Plan d'action global de gestion de l'Agence. À l'époque, l'ACDI prévoyait que le Système d'information sur l'aide entrerait en activité en octobre 1984 et ferait l'objet d'améliorations en 1987. Ces changements ayant été effectués, nous avons cherché à déterminer s'il y avait un écart entre le coût estimatif initial et le coût réel du système, à quel point le coût de l'élaboration avait été contrôlé et dans quelle mesure le système répondait aux besoins de l'Agence en matière d'informations financières et autres.

9.8 **Les programmes spéciaux.** La Direction générale des programmes spéciaux est chargée d'encourager le partenariat avec des organisations non gouvernementales, tant canadiennes qu'internationales. Les compétences de ce type d'organisation dans le domaine du développement international sont de plus en plus sollicitées. La Loi sur l'administration financière régit les contributions de l'ACDI à ces organisations et impose certaines responsabilités sur le plan de la reddition des comptes. L'examen des programmes spéciaux consistait à évaluer dans quelle mesure cette obligation de rendre compte est respectée.

9.9 **L'information communiquée au Parlement.** La Partie III du Budget des dépenses a pour objet de mieux informer les députés, pour qu'ils soient en mesure de procéder à un examen plus approfondi des dépenses, de comprendre les grandes lignes de chaque programme et d'évaluer les résultats prévus et réels sur le plan des objectifs et des ressources. Nous avons donc étudié l'information présentée par l'ACDI dans la Partie III afin de déterminer si celle-ci correspondait à la structure et aux objectifs des programmes de l'Agence. Nous avons également examiné la présentation et l'importance accordée aux données relatives au rendement.

La passation des marchés

9.10 La gestion des contrats, qui fait suite à la conception et à l'approbation des projets spécifiques de développement, est une composante essentielle du processus de gestion de l'aide bilatérale fournie par l'ACDI. La passation des marchés est régie par la Loi sur l'administration financière et par le Règlement sur les marchés de l'État; les manuels de l'ACDI décrivent ce processus en détail.

9.11 Grosso modo, l'aide bilatérale commence par l'élaboration du document intitulé Revue de programmes, qui trace les grandes lignes de la stratégie de développement à long terme conçue par l'ACDI pour le pays bénéficiaire. À partir de cet énoncé d'intentions, l'ACDI et le pays bénéficiaire choisissent un certain nombre de projets et élaborent des plans opérationnels. On met en oeuvre ces projets en passant des marchés pour la fourniture de biens et de services qui répondent aux besoins du pays bénéficiaires en matière de développement. Le plan opérationnel d'un projet peut nécessiter l'adjudication d'un certain nombre de contrats distincts.

9.12 Les chefs d'équipe de projet de l'ACDI sont responsables de toutes les phases du processus de passation des marchés, et doivent s'assurer de leur conformité avec la politique de l'ACDI et le Règlement sur les marchés de l'État. Dans le cadre de ce processus, l'ACDI doit également tenir compte du rôle d'autres ministères gouvernementaux s'occupant d'approvisionnement, particulièrement du ministère des Approvisionnements et Services (MAS). En vertu de la réglementation relative à l'approvisionnement du gouvernement canadien, le MAS achète les biens au nom de l'ACDI, mais peut déléguer ce pouvoir à l'Agence. Celle-ci est autorisée à conclure des marchés pour la fourniture de services dans les limites approuvées.

9.13 Bien que l'ACDI et le MAS se chargent normalement de l'approvisionnement aux fins des projets de développement international, cette responsabilité est parfois confiée aux pays bénéficiaires. Toutefois, le chef d'équipe de projet de l'ACDI doit quand même s'assurer que les conditions générales des contrats respectent autant que possible la réglementation canadienne applicable. L'agent principal des ressources fournit compétences techniques et conseils au chef d'équipe de projet. Bien que l'ACDI assure parfois elle-même le contrôle de l'exécution des contrats, les chefs d'équipe de projet confient souvent cette tâche à des entreprises canadiennes qui s'en acquittent sur place.

9.14 En étudiant le processus de passation de marchés, nous avons constaté que les guides de l'ACDI concernant l'aide bilatérale et les contrats étaient conformes à la réglementation du gouvernement sur les marchés de l'État et à la Loi sur l'administration financière. Le processus de passation des marchés est indépendant de la gestion des projets d'aide bilatérale, qui prévoit la détermination des besoins du pays bénéficiaire et leur enregistrement dans un protocole d'entente. Nous n'avons pas examiné la façon dont l'ACDI détermine les besoins ou évalue les propositions des différents soumissionnaires, car l'Agence ne conserve dans ses dossiers que les propositions retenues. À l'heure actuelle, l'ACDI revoit sa politique de gestion des dossiers.

9.15 Nous avons fait porter notre vérification sur l'examen de 39 contrats en voie d'exécution ou déjà réalisés. De ce nombre, les deux tiers ne dérogeaient pas de façon notable aux politiques contractuelles de l'ACDI. Le dernier tiers présentait des lacunes en ce qui concerne la définition des exigences, les énoncés des travaux, l'établissement des prix, le contenu canadien et l'administration des contrats. Ces mêmes problèmes ont été relevés lors d'une vérification interne récente des activités touchant l'approvisionnement.

Définition des exigences

9.16 Les contrats sont une composante essentielle de la mise en oeuvre de l'aide internationale. Toutefois, les travaux exécutés en vertu des contrats ne correspondent pas toujours aux exigences des projets approuvés par l'ACDI et le pays bénéficiaire.

9.17 La définition des exigences est la première étape du processus de passation des marchés. Le chef d'équipe de projet doit interpréter et préciser les exigences contractuelles à partir de l'information contenue dans les documents d'approbation du projet et le plan opérationnel. C'est à lui aussi qu'il revient de s'assurer que les exigences du contrat correspondent point par point au projet approuvé et au plan opérationnel.

9.18 Notre examen a révélé que l'ACDI devait améliorer sa façon de procéder pour que les contrats d'acquisition de biens et de services répondent de façon systématique aux exigences spécifiées dans les documents relatifs au projet. Ces exigences sont énoncées dans le plan opérationnel, ou dans le protocole d'entente signé par l'ACDI et le pays bénéficiaire. Les guides de l'ACDI décrivent la marche à suivre pour examiner les contrats en regard des priorités de programme de l'Agence et des documents d'approbation du projet. Toutefois, cette marche à suivre n'est pas toujours respectée. Environ la moitié des contrats présentant des lacunes ne renvoyaient que de manière imprécise aux principales exigences mentionnées dans le protocole d'entente et le plan opérationnel.

9.19 L'absence, dans un contrat, de dispositions contractuelles essentielles concernant les exigences du projet peut faire en sorte que l'ACDI ne soit pas en mesure d'exiger des contractants qu'ils lui rendent des comptes. Légalement, un contractant n'est tenu d'exécuter que les seuls travaux spécifiés dans le contrat qu'il a signé. Lorsqu'une exigence importante ne figure pas dans le contrat, l'ACDI ne peut s'assurer que les travaux seront conformes aux exigences déterminées dans les documents d'approbation du projet, sur lesquels elle s'est entendue avec le pays bénéficiaire.

ÉTUDE DE CAS

Barrage hydro-électrique - Chine

Objet : Définition des exigences

9.20 En août 1986, l'ACDI a passé un contrat de 13 millions de dollars avec un groupement de firmes canadiennes d'ingénieurs et de services d'électricité provinciaux pour la réalisation d'une étude de faisabilité sur la viabilité technique et économique du projet de barrage hydro-électrique des Trois gorges en Chine. Le consortium a terminé son étude à la fin de 1987 et soumis un rapport provisoire à l'approbation du groupe d'experts du comité directeur international en janvier 1988. Au moment de notre vérification, la majeure partie du rapport avait été approuvée et les autorités chinoises étaient satisfaites de la qualité du travail réalisé.

9.21 Approuvé par le Conseil du Trésor, ce projet avait deux grands objectifs. Premièrement, élaborer et mettre en oeuvre un programme de transfert de technologie dans le domaine de l'énergie hydro-électrique à l'intention des Chinois. Deuxièmement, réaliser une étude de faisabilité sur le projet des Trois gorges qui puisse être acceptée par les établissements de prêts internationaux.

9.22 Nous avons constaté que l'énoncé des travaux élaboré de concert par l'ACDI et les autorités chinoises ne portait que sur le deuxième objectif. Bien qu'il y ait eu effectivement un important transfert de technologie durant l'étude de faisabilité, le contractant n'a pas été chargé d'élaborer et d'exécuter un programme de transfert de technologie en bonne et due forme, comme l'envisageaient les documents du projet.

9.23 À cause de l'omission de cet objectif dans l'énoncé des travaux, le transfert de technologie n'a pas comblé les attentes des Chinois. Bien que satisfaits des résultats de l'étude de faisabilité, ils n'avaient pas la compréhension souhaitée des principes et procédés utilisés pour corroborer les conclusions de l'étude. Le contrat ne précisait pas certaines modalités du transfert de technologie, telles que : les méthodes de calcul de la sédimentation; la conception architecturale; l'analyse de l'impact environnemental et le déplacement de population; l'analyse économique et financière de la construction du barrage, y compris une analyse coûts-avantages; l'élaboration de programmes relatifs à la planification de la production hydro-électronique et au transport de l'énergie; la planification et la gestion du projet.

9.24 Nous avons également constaté que l'ACDI ne vérifie pas si un approvisionnement est justifié lorsqu'elle n'est pas le principal bailleur de fonds pour un projet de développement. L'estimation des fonds requis intervient au début du processus d'approbation du projet, sans que l'on dispose de toutes les données relatives au contrat ou au projet. Dans certains cas, les coûts réels qu'entraîne la réalisation du projet different des coûts prévus et approuvés, ce qui nécessite parfois la modification du projet. Souvent, l'ACDI ou le pays bénéficiaire détermine un nouveau besoin alors que le projet est en cours. Le bien-fondé de ces nouveaux besoins établis devrait être examiné, mais l'ACDI néglige parfois de le faire, surtout lorsqu'elle n'est pas le principal bailleur de fonds pour le projet. Elle a alors tendance à s'en remettre au jugement des autres bailleurs de fonds. Si examen il y a, il n'est pas toujours assuré que l'ADCI en confiera la responsabilité à un agent qui possède les compétences nécessaires dans le secteur concerné pour interpréter le contrat en fonction des grands objectifs du projet.

9.25 Il est essentiel que l'ACDI examine les exigences du contrat lorsque le pays bénéficiaire est l'autorité contractante désignée. Dans ce cas, l'ACDI doit veiller à ce que le processus contractuel n'enfreigne pas la politique gouvernementale canadienne et réponde aux exigences du contrat passé avec le pays bénéficiaire. La délégation du pouvoir d'adjudication des contrats au pays bénéficiaire a pour objectif premier de permettre à celui-ci d'apprendre à traiter avec les fournisseurs canadiens. Toutefois, la décision d'attribuer ce pouvoir au pays bénéficiaire n'obéit à aucun critère. Faute d'examiner elle-même les exigences du contrat, l'ACDI ne peut vérifier si elles correspondent aux objectifs du projet. Il en résulte que les fonds sont parfois utilisés à des fins qui ne sont pas en conformité avec les priorités visées pour le projet approuvé ou qui ne correspondent pas à celles du pays bénéficiaire, de telle sorte que ce dernier ne profite guère de certaines acquisitions.

ÉTUDE DE CAS

Transport du charbon dans le sud de Sumatra

Objet : Examen des exigences du contrat

9.26 Le projet indonésien de transport du charbon dans le sud de Sumatra a pour objectif d'améliorer le transport de la houille entre la mine de Bukit Asam et le terminal maritime sur la côte de Sumatra. L'Indonésie est l'autorité contractante. En vertu du mode de finahcement parallèle, un prêt commercial de la Société pour l'expansion des exportations (SEE) couvre 75 p. 100 des coûts du projet, l'ACDI prenant le reste des coûts à sa charge. Dans le cadre de ce projet, tel qu'approuvé par le Conseil du Trésor en 1981, l'ACDI avait pour responsabilité de fournir des fonds pour l'achat de locomotives et d'un système de communication ferroviaire. L'achat de ces biens s'inscrit dans un projet beaucoup plus vaste, qui prévoit notamment la remise à neuf de voies ferrées. En 1986, le gouvernement indonésien a fait état de la nécessité d'acheter des rails d'acier supplémentaires à même les fonds fournis par l'ACDI et la SEE. L'ACDI a par la suite approuvé la modification du projet afin d'y inclure l'achat des rails. Toutefois, 75 p. 100 des coûts du projet étant couverts par un prêt commercial de la SEE, l'ACDI n'a pas vérifié si la quantité de rails achetée était bien nécessaire, ni consulté le contrôleur du projet en Indonésie. L'Indonésie a donc acheté d'un fournisseur canadien 197 km de rails en acier au coût de 15 millions de dollars, dont 3,75 millions de dollars ont été déboursés par l'ACDI.

9.27 Au cours de notre vérification, nous avons découvert que 116 km de rails, pour lesquels l'ACDI a versé 2,2 millions de dollars, n'étaient pas nécessaires aux fins décrites dans les documents du projet. En effet, 66 km de rails remplaceront d'autres rails qui n'avaient pas besoin d'être remplacés avant 1994. Les 50 km de rails restants sont destinés à une ligne d'entretien pour laquelle des rails usagés déjà sur place auraient pu être utilisés. Au moment de notre vérification, soit 14 mois après la livraison des marchandises et 1 mois avant l'expiration de la garantie du fournisseur, environ 50 km de rails étaient toujours inutilisés.

Énoncé des travaux

9.28 L'ACDI doit inclure un énoncé des travaux ou une description des services dans les contrats qu'elle conclut avec les entrepreneurs choisis pour travailler sur place. Il revient à l'agent principal des ressources de fournir un énoncé clair des travaux qui précisent les objectifs visés ainsi que la nature et l'ampleur des travaux à effectuer. L'énoncé des travaux doit établir clairement quelles sont les responsabilités de l'entrepreneur et des autres parties au contrat afin d'éviter tout problème d'interprétation. Il doit également contenir une description des résultats mesurables à partir desquels les progrès et les paiements peuvent être déterminés, y compris un calendrier de travail. L'énoncé des travaux devrait également préciser les critères d'approbation et d'acceptation des travaux aux différentes étapes du projet et une fois celui-ci terminé.

9.29 Nous avons constaté, à l'examen des procédures de l'ACDI, que celles-ci ne permettent pas de faire en sorte que les énoncés de travaux inclus dans les contrats soient toujours suffisamment précis pour qu'il y ait consensus entre les parties concernant les services demandés. Les critères applicables au rendement du contractant étant rarement précisés dans les énoncés de travaux, l'ACDI peut difficilement évaluer ce rendement et recueillir des données à ce sujet.

Programme de développement de la culture du blé en Tanzanie, Phase III. (voir les paragraphes 9.30 à 9.32)

ÉTUDE DE CAS

Programme de développement de la culture du blé en Tanzanie, Phase III

Objet : Énoncé des travaux

9.30 La phase I du programme de développement de la culture du blé en Tanzanie, amorcée en 1970, avait pour objet de créer des variétés de blé pouvant être cultivées dans les régions arides de la Tanzanie, et d'équiper deux fermes en matériel agricole. La Phase II avait pour objectif de doter cinq autres fermes des installations et du matériel nécessaires, et de poursuivre les activités en matière de recherche. Ces deux phases ont été traitées dans notre Rapport annuel de 1984. La Phase III du projet a pour but, d'une part, de donner une formation aux Tanzaniens afin qu'ils puissent gérer de façon plus autonome les fermes et les programmes de recherche, et d'autre part, de remplacer au besoin le vieux matériel. En avril 1987, l'ACDI a signé un contrat, désigné comme une «entente», avec Agriculture Canada, qui fait de ce ministère l'agent d'exécution canadien d'un programme d'assistance technique de 13 millions de dollars dans le cadre de la Phase III.

9.31 Au cours de notre examen, nous avons constaté que l'énoncé des travaux contenu dans l'entente ne donnait aucun détail précis sur les résultats que devait obtenir l'agent d'exécution canadien. L'entente décrit plutôt un ensemble d'activités qui doivent être

menées dans le cadre des responsabilités administratives de l'agent d'exécution. Bien qu'il soit indiqué dans l'entente que l'agent d'exécution canadien doit recruter un nombre spécifique de différents spécialistes canadiens et les envoyer dans les fermes en Tanzanie, il n'est pas précisé quelles réalisations sont attendues de ces personnes. L'énoncé des travaux aurait dû, selon nous, déterminer les résultats visés, tels que la création de programmes de recherche appliquée et de cours de formation sur la gestion des cultures, la mise en valeur des terres, la gestion financière, l'entretien du matériel et des bâtiments, la tenue des stocks et la gestion de l'exploitation.

9.32 L'une des activités essentielles prévues par l'entente consiste à élaborer un plan de mise en route qui permette l'application concrète des lignes directrices contenues dans le plan opérationnel, et indique les travaux à accomplir pour réaliser le contrat. Le plan de mise en route devait être élaboré principalement par le directeur de projet en Tanzanie. Nous avons constaté qu'un an après le début du projet, l'agent d'exécution n'avait pas encore envoyé un directeur sur place. En conséquence, le plan de mise en route a été élaboré sans l'intervention d'un directeur de projet sur place, contrairement à ce qui avait été requis pour la Phase III. Des agents de l'ACDI se sont rendus sur place, mais un surveillant technique n'a été engagé que dix mois après la signature de l'entente avec l'agent d'exécution. À notre avis, un contrat de cette valeur justifie la préparation d'un énoncé clair des travaux avant sa signature, d'autant que l'entente prévoit que 75 p. 100 du budget annuel doit être versé à l'avance. Faute d'un énoncé clair des travaux, l'ACDI ne peut déterminer si les travaux à faire satisfont aux besoins du pays bénéficiaire qui avaient justifié le contrat.

9.33 La rédaction des contrats est une activité hautement spécialisée, et le manque de clarté dans ce domaine touche toutes les parties. À défaut d'un énoncé des travaux suffisamment clair, l'ACDI ne peut faire respecter les conditions du contrat ni veiller à ce que les objectifs du projet soient atteints. Le contractant risque pour sa part d'exécuter des travaux qui ne correspondent pas aux attentes de l'ACDI ou qui ne répondent pas aux besoins du pays bénéficiaire. Quant à ce dernier, il peut être déçu des résultats obtenus. Il est d'autant plus difficile pour les parties de partager la même conception des travaux à accomplir qu'il n'entre pas dans la politique de l'ACDI de dévoiler les termes d'un contrat au pays bénéficiaire. Étant donné le nombre de participants et la complexité des projets de développement international, le fait de ne pas établir un énoncé des travaux précis ou de ne pas informer pleinement le pays bénéficiaire prête au malentendu, ce qui risque de compromettre les objectifs que l'ACDI se propose d'atteindre par ses initiatives et ses engagements financiers.

9.34 L'ACDI devrait s'assurer que tous les contrats renferment des énoncés clairs des travaux correspondant aux plans opérationnels du projet et devrait obtenir l'accord du pays bénéficiaire sur les obligations et les résultats liés au contrat.

Commentaire de la direction : *Recommandation acceptée. L'ACDI s'assurera que dorénavant toutes les obligations du contrat relativement aux travaux à exécuter seront communiquées au pays bénéficiaire avant même la signature du contrat. Toutefois, elle aimerait souligner que, entre l'étape du plan opérationnel et celle de l'établissement du contrat, les projets sont modifiés de manière progressive par suite de divers processus, dont la demande de propositions ou l'appel d'offres, des changements apportés à la proposition choisie et les consultations qui se tiennent avec le pays bénéficiaire. Il est donc possible que*

les exigences contractuelles et les énoncés des travaux ne correspondent pas au plan opérationnel approuvé des mois auparavant, mais qu'elles reflètent de manière plus efficace les besoins des bénéficiaires. Si l'ACDI s'entendait avec le pays bénéficiaire sur toutes les obligations contractuelles et tous les résultats visés, cela pourrait prévenir des malentendus; cela pourrait, cependant, accroître le temps nécessaire pour la mise en oeuvre des projets.

Détermination des prix et contenu canadien

9.35 L'ACDI n'a pas de méthodes appropriées pour s'assurer que les biens sont achetés au prix courant du marché, ou que les normes relatives au contenu canadien sont respectées.

9.36 **Détermination des prix.** Afin que les biens et les services soient acquis au prix le plus avantageux possible, la politique relative aux marchés de l'État stipule que toutes les entreprises canadiennes compétentes doivent avoir la possibilité de soumissionner pour l'obtention d'un contrat. Lorsqu'elle ne peut procéder par appel d'offres, l'ACDI est tenue, en vertu du Règlement sur les marchés de l'État, de démontrer qu'elle a obtenu les biens et les services à un prix juste dans les circonstances. Toutefois, l'ACDI n'est pas toujours en mesure de le faire parce que, en régime non concurrentiel, elle ne compare pas systématiquement les prix fixés par le fournisseur auquel elle fait appel aux prix que ce dernier demande habituellement à d'autres acheteurs. L'ACDI demande aux fournisseurs de lui soumettre une déclaration de prix juste, mais elle néglige de vérifier régulièrement le cours des produits fréquemment achetés dans le cadre de son programme d'aide. Elle n'examine pas non plus les prix exigés en consultant les déclarations de prix juste avant la signature des contrats, et lorsqu'elle découvre après coup que le prix n'était pas juste, elle ne tente pas toujours de recouvrer la différence.

ÉTUDE DE CAS

Achat de potasse

Objet : Détermination des prix

9.37 L'ACDI ayant approuvé une demande d'approvisionnement, le pays bénéficiaire a lancé un appel d'offres à un certain nombre de producteurs canadiens de potasse. Le 25 août 1986, trois sociétés canadiennes avisaient l'ACDI de leur intention de présenter une soumission conjointe. L'ACDI a par la suite demandé et obtenu l'approbation ministérielle qui permettait au pays bénéficiaire d'accorder au consortium l'exclusivité de ses marchés avec le pays bénéficiaire. La valeur totale des contrats passés s'élevait à 31,9 millions de dollars. Pour chaque bon de commande approuvé, l'ACDI a obtenu une déclaration de prix juste formulée comme suit :

> Nous certifions par la présente que les prix proposés n'excèdent pas les prix payés actuellement par nos meilleurs clients pour des biens similaires fournis en quantités semblables et à des conditions comparables, et sont considérés comme étant justes et raisonnables.

9.38 En 1987, une fois les travaux exécutés, l'ACDI a procédé à une analyse des prix établis pour ces contrats, les comparant aux prix fixés pour d'autres contrats commerciaux conclus par les mêmes fournisseurs. Cette analyse a démontré que le prix moyen pondéré payé par l'ACDI était de 68,54 dollars, comparativement à un prix moyen pondéré de 63,36 dollars (montants en SUS - FAB Vancouver) pour des contrats commerciaux de vente de potasse conclus par les mêmes entreprises à l'époque même où l'ACDI avait effectué ses achats. Cette différence de coût représente au total environ 1,2 million de dollars.

9.39 L'ACDI procède à des vérifications concernant les entreprises qui lui fournissent des services; ces vérifications consistent principalement à analyser les marges bénéficiaires et les taux des frais généraux. Les contrats d'acquisition de biens conclus par l'ACDI, ou par le pays bénéficiaire en vertu d'une délégation de pouvoir, ne sont pas soumis à une procédure de vérification similaire.

9.40 L'ACDI devrait établir des procédés de vérification garantissant l'exactitude des déclarations de prix juste.

Commentaire de la direction : *Recommandation acceptée. Bien que l'ACDI ait de l'information sur les prix de certains produits essentiels, elle n'effectue pas régulièrement un examen officiel des prix. Elle établira des procédés qui lui permettront de vérifier l'exactitude des déclarations de prix juste.*

9.41 Contenu canadien. Conformément aux dispositions du programme d'aide canadien, l'ACDI doit veiller à ce que les biens payés à l'aide de fonds attribués à la condition que l'achat s'effectue au Canada, aient, pour deux tiers au moins, un contenu canadien. Cette disposition est particulièrement importante dans le cas des contrats portant sur des biens manufacturés. La politique de l'ACDI consiste à obtenir des fournisseurs un certificat en bonne et due forme attestant le contenu de matériaux canadiens, de la main-d'oeuvre et des frais généraux qui entrent dans la fabrication des produits à acheter. Toutefois, l'ACDI n'applique aucun procédé pour garantir l'exactitude de ces certificats; par conséquent, l'Agence ne peut avoir l'assurance qu'elle respecte les dispositions en question du programme d'aide canadien.

9.42 L'ACDI devrait établir des procédés qui permettent de garantir l'exactitude des certificats attestant le contenu canadien.

Commentaire de la direction : *Recommandation acceptée. Selon la politique actuelle de l'ACDI, une vérification des certificats attestant le contenu canadien est menée, à la demande du chef de l'équipe de projet, seulement si l'on constate qu'il faut faire une enquête plus approfondie ou si l'on reçoit une plainte. L'ACDI étudiera cette politique et établira des procédés qui lui permettront de garantir l'exactitude de ces certificats.*

Administration des contrats

9.43 Le contrôle de la mise en oeuvre des marchés est une étape essentielle de l'administration des contrats. L'ACDI a des procédés pour étudier le rendement des marchés mais il lui faut les améliorer pour s'assurer que les surveillants sont sur place au bon moment et qu'ils produisent les rapports voulus.

9.44 Les responsabilités du personnel de l'ACDI en ce qui touche la passation des marchés portent essentiellement sur des activités de préparation, à savoir : définition des projets, sélection des fournisseurs, négociation des tarifs et obtention des autorisations de contrats. Le chef de l'équipe de projet est responsable de la bonne exécution du contrat, mais la mise en oeuvre et le contrôle des activités sont généralement délégués à des agents d'exécution ou à un agent principal des ressources de l'ACDI. Étant donné qu'il n'est pas possible aux agents de l'ACDI, à l'administration centrale, de se rendre sur place partout où des projets sont en cours de réalisation, les surveillants des contrats sont les informateurs qualifiés du chef de l'équipe de projet. Toutefois, nous avons constaté au cours de notre vérification que, parfois, les surveillants des contrats ne sont engagés ou affectés sur les lieux que lorsqu'une part substantielle des travaux prévus par le contrat ont été réalisés. Dans d'autres cas, les surveillants n'ont été engagés que plusieurs mois après la livraison des biens qui aurait dû faire l'objet d'un contrôle.

9.45 La politique de l'ACDI concernant la passation des marchés prévoit la remise de rapports périodiques sur le déroulement des travaux. Ces conditions sont exigées afin de connaître les faits importants survenus au cours de la période visée et afin de signaler le moment où 65 p. 100 de la limite financière du contrat a été atteint. Toutefois, notre vérification a permis de relever des contrats pour lesquels les agents d'exécution et les surveillants des contrats ont omis de présenter les rapports d'étape requis. En conséquence, le chef de l'équipe de projet n'a pas obtenu en temps voulu l'assurance que le contractant respectait toutes les obligations du contrat.

9.46 Les chefs d'équipe de projet de l'ACDI doivent rendre compte de l'exécution du contrat par l'entrepreneur, mais ils ne sont pas toujours en mesure d'user de leur autorité pour faire appliquer les conditions du contrat. L'une des raisons en est que les clauses du contrat ne sont peut-être pas suffisamment claires quant à la nature des travaux à exécuter. Une autre raison tient à la réaffectation du personnel au sein de l'ACDI, qui est cause d'un manque de continuité sur le plan de l'administration des contrats et d'une connaissance insuffisante des objectifs que visent ces contrats.

9.47 Toute décision prise par le chef de l'équipe de projet de faire appliquer les conditions du contrat en retenant des fonds ou en suspendant le contrat peut avoir des répercussions importantes sur les relations diplomatiques que le Canada entretient avec le pays bénéficiaire. En conséquence, faute d'obligations clairement stipulées dans le contrat, les agents de l'ACDI ont tendance à laisser poursuivre l'exécution du contrat dans l'espoir que les problèmes se résoudront sans intervention directe. Lorsque le chef de l'équipe de projet n'est pas satisfait de l'exécution du contrat, l'ACDI ne dispose pas de mécanisme interne qui permettrait d'examiner de façon formelle les problèmes que posent les contrats afin d'améliorer la qualité du travail exécuté par le contractant. En outre, l'ACDI ne possède aucun moyen de

savoir dans quelle mesure le libellé flou du contrat se répercute sur le rendement du contractant.

9.48 L'ACDI devrait faire en sorte que les surveillants des contrats se trouvent sur les lieux au moment voulu afin de fournir des données suffisantes pour permettre l'évaluation continue des travaux exécutés par le contractant. L'ACDI devrait également mettre au point une méthode permettant d'examiner les litiges qui se présentent dans l'exécution des contrats.

> ***Commentaire de la direction*** *: Après avoir consulté le Conseil du Trésor et certains organismes du secteur privé, l'ACDI cherche à améliorer ses méthodes de passation des marchés de manière à rationaliser le processus pour que les entrepreneurs et les surveillants soient sur place plus tôt. Cependant, étant donné que, par le passé, les différends ont été réglés par les services axiaux aidés d'experts juridiques, professionnels et techniques, l'ACDI ne voit pas la nécessité d'établir d'autres processus.*

L'information sur l'aide

9.49 L'ACDI possède un système d'information sur l'aide qui fournit des données financières et suit la mise en oeuvre des projets. Mis au point en six ans au coût d'environ 40 millions de dollars, ce système produit de l'information financière appropriée mais l'ACDI ne tire pas pleinement profit des possibilités relativement à sa gestion des projets.

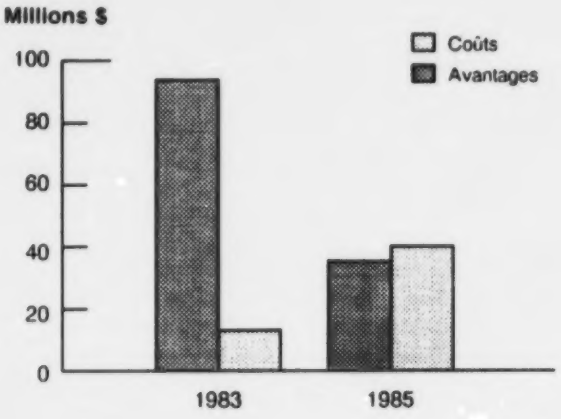
9.50 L'examen du système d'information sur l'aide de l'ACDI (SIAIDE) avait pour objet d'évaluer le coût de ce système par rapport aux estimations initiales, de déterminer dans quelle mesure le coût de la mise au point avait été contrôlé et d'établir si le système fournit actuellement à la direction de l'ACDI des données financières et autres de première importance. Notre examen a porté sur la période allant de 1979 à 1988.

9.51 L'élaboration du système d'information de l'ACDI a commencé en 1979, lorsque fut conçue la phase I - cadre de référence pour l'établissement d'un plan des systèmes à long terme. La pièce maîtresse de ce plan était le SIAIDE dont le coût d'élaboration était alors estimé à 9,1 millions de dollars. En mars 1980, une phase II - revue des systèmes intégrés et plan d'élaboration des systèmes - fut préparée, qui incluait tous les éléments du plan précédent et 49 sous-systèmes. En novembre 1982, l'ACDI procédait à une adjudication pour réaliser la conception détaillée du système. Dès 1985, le SIAIDE II était entièrement opérationnel et n'a cessé depuis d'être modifié et amélioré.

9.52 Il est ressorti de notre vérification qu'aucune analyse coûts-avantages n'avait été effectuée au moment où a été prise la décision initiale de mettre en oeuvre le SIAIDE. La première étude des coûts et avantages de ce système n'a été faite qu'en juillet 1983, alors que 4 millions de dollars avaient déjà été dépensés. Cette étude chiffrait à 94,2 millions de dollars les avantages que l'on prévoyait tirer du système sur une période de 5 ans, comparativement à un coût total d'élaboration de 13,8 millions de dollars (voir la pièce 9.1). La plus grande partie de ces économies devait provenir d'un mode d'approvisionnement amélioré, mais l'étude ne donnait que très peu d'indications sur la façon d'y parvenir.

Pièce 9.1

LES COÛTS ET LES AVANTAGES DU SIAIDE



Graphique illustrant les avantages prévus et les coûts estimatifs que représente pour l'ACDI la mise en oeuvre du SIAIDE.

9.53 Un rapport à jour sur les coûts et les avantages, présenté en septembre 1985, établissait le montant total des avantages quantifiés à 36 millions de dollars, comparativement à un coût total de 41 millions de dollars (voir la pièce 9.1). Cette fois, une grande partie des économies que permettait de réaliser le SIAIDE était attribuée à la réduction des dépassements de coût concernant les projets bilatéraux de développement. En 1985, les dépassements de coût pour tous les projets bilatéraux se chiffraient aux alentours de 41,9 millions de dollars; en 1982-1983, on avait estimé qu'ils pouvaient atteindre 102,7 millions de dollars. Le rapport attribuait environ 10 p. 100 de cette réduction au SIAIDE, tout en prévoyant de nouvelles économies d'environ 19 millions de dollars, mais aucune justification de ces prévisions n'était donnée.

9.54 L'ACDI estime que les coûts d'élaboration de la partie SIAIDE II de ses systèmes informatisés se chiffraient à 21,8 millions de dollars au mois de novembre 1985. Cette estimation ne comprend pas les frais relatifs à la participation des utilisateurs, les frais généraux, les frais de formation, le coût de mises au point additionnelles et des systèmes de soutien, ni les coûts engagés avant 1980. Nous estimons que les coûts d'élaboration du système de gestion financière et d'exploitation sont plus proches des 40 millions de dollars. Notre estimation comprend les frais généraux tels les avantages sociaux, les locaux et les services de soutien; le temps de formation des utilisateurs et les frais qui s'y rattachent; le coût des autres systèmes financiers mis au point depuis 1979 et les frais de mise au point qui ont fait suite à la mise en oeuvre initiale en 1985.

9.55 Les utilisateurs du SIAIDE considèrent que ce système fournit des données financières exactes, ponctuelles et fiables. Toutefois, le système est difficile d'accès, la présentation des données laisse à désirer et, dans certaines directions générales, est rarement utilisé directement par les agents de projet. En outre, il possède une capacité limitée de regroupement des données pour l'établissement des rapports, et offre peu de souplesse. Ce manque de souplesse entraîne un accroissement des coûts que nécessite la mise au point de logiciels supplémentaires pour l'ordinateur central, ainsi que le recours fréquent à des applications additionnelles à l'aide de micro-ordinateurs.

9.56 L'examen de la base de données du SIAIDE auquel nous avons procédé a permis de relever un nombre assez important de dossiers de projets, dans lesquels les informations, autres que financières, sur les étapes du projet, les observations, les budgets mensuels, les visites sur le terrain ainsi que les échéanciers de paiements et de rapports étaient sujettes à caution et, par conséquent, inutilisées. Ces défauts ne concernent pas toutefois toutes les directions générales de l'ACDI. Certaines d'entres elles ont commencé à accorder une plus grande importance à l'intégralité et à l'exactitude de leurs données, et peuvent déjà recueillir les fruits de leurs efforts. Cependant, dans la perspective d'une décentralisation des activités de l'ACDI, il est impératif que les problèmes survenus lors de l'élaboration du SIAIDE ne se répètent pas dans les applications qui seront faites de ce système sur le terrain.

9.57 Nous estimons que le SIAIDE produit des données financières exactes et ponctuelles, tout comme celles que fournissent d'autres systèmes financiers du gouvernement. Son coût est toutefois nettement plus élevé que celui des divers systèmes financiers de ministères fédéraux. Ce coût supérieur est en grande partie attribuable au fait que le système permet, à partir de données autres que financières, d'établir des rapports sur la réalisation des projets. Mais étant donné que ces données non financières sont utilisées de façon restreinte, l'ACDI ne peut rentabiliser entièrement les dépenses qu'elle a consacrées à l'élaboration du système. Il appartient à la haute direction de veiller à ce que le personnel s'engage à utiliser le SIAIDE et de voir à ce que le système produise des informations de qualité.

9.58 En résumé, la mise au point du SIAIDE a été longue et coûteuse. Elle a été entreprise au cours des années pendant lesquelles l'ACDI s'initiait au traitement des données et dépendait largement, dans les premières phases du projet, de services obtenus sous contrat à l'extérieur, sans que les gestionnaires exercent un contrôle approprié à son coût. Les avantages escomptés étant flous et non étayés, les coûts définitifs sont nettement supérieurs à ce qui était initialement prévu. On n'avait pas mis en place de système approprié d'établissement des coûts pendant toute la durée du projet, d'où l'impossibilité de savoir exactement quel est le coût total du SIAIDE.

9.59 L'ACDI devrait veiller à ce que les données non financières introduites dans le système d'information sur l'aide soient exactes et ponctuelles.

> ***Commentaire de la direction :*** *Recommandation acceptée. Le vérificateur général faisait remarquer, en 1979, que «l'ACDI devrait...s'assurer que l'on accorde une priorité absolue au parachèvement et à la mise en application du plan des systèmes à long terme et des plans d'action». Il a donc été décidé de procéder à la mise au point du SIAIDE qui a fait l'objet de vives discussions et d'un suivi de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du*

contrôleur général. Comme l'indique le rapport, le SIAIDE produit des données financières précises et ponctuelles et permet d'exercer un contrôle suffisant sur le programme de l'ACDI. L'Agence a établi le système à l'aide de matériel et de logiciel dont elle disposait à cette époque; les logiciels actuels permettraient une plus grande souplesse. La direction est au courant de cette lacune et elle vise à mettre sur pied de nouveaux systèmes qui s'appuieront sur le SIAIDE et qui seront moins coûteux et plus flexibles à manier.

La direction prend note de l'observation du vérificateur général sur l'introduction des données. Par ailleurs, les systèmes de la nouvelle génération permettront d'introduire dans le système des données non financières exactes et ponctuelles.

Les programmes spéciaux

9.60 L'objectif premier de la Direction générale des programmes spéciaux de l'ACDI est d'encourager et d'appuyer les organisations non gouvernementales et les institutions sans but lucratif du Canada qui participent au développement des pays du Tiers Monde. Ces organisations se chargent elles-mêmes, sans l'intervention de l'ACDI, de la planification, de l'exécution et de la gestion de leurs projets ainsi que des activités de liaison avec les pays en développement. En 1987-1988, la Direction des programmes spéciaux a dépensé près de 11 p. 100 du budget total de l'aide au développement international de l'ACDI, soit environ 240 millions de dollars, dont ont pu bénéficier 464 organisations engagées dans la réalisation de plus de 4 600 projets dans plus de 100 pays.

9.61 La Direction générale des programmes spéciaux de l'ACDI gère cinq programmes spéciaux. Dans le cadre de son Programme d'aide aux organisations non gouvernementales, elle soutient les activités d'organisations qui lèvent elles-mêmes leur fonds. Ces groupes appartiennent soit à des confessions religieuses, à des organismes de développement tels CARE et HOPE International, ou à des associations comme les clubs Rotary. La majeure partie de leurs travaux sont reliés à des petits projets d'intérêt communautaire, dans les secteurs de l'éducation, de la production alimentaire, de l'approvisionnement en eau potable, de la santé publique et de la création d'activités rémunératrices.

9.62 Le Programme de la coopération institutionnelle et des services au développement vient en aide aux organisations qui envoient des bénévoles à l'étranger (le CUSO, par exemple), aux coopératives, aux universités, aux collèges, aux syndicats et aux associations professionnelles qui participent à l'aide internationale. Ces organisations disposent de moyens limités pour recueillir des fonds et reçoivent de l'ACDI une aide financière importante. Ce programme est conçu pour favoriser le développement des ressources humaines et appuyer des institutions grâce à la participation directe de bénévoles canadiens.

9.63 L'ACDI dispense en outre une aide au développement international par l'intermédiaire de son Programme des organisations non gouvernementales internationales. Ce programme a pour priorité d'appuyer les organisations dont la vocation est d'aider les populations rurales défavorisées et d'encourager la participation des femmes au processus de décision. Les deux autres programmes spéciaux sont le Programme de promotion de la gestion et le Programme de participation du public.

Programmes spéciaux – Projet CARE d'approvisionnement en eau d'une localité, en Bolivie (voir le paragraphe 9.61)

Programmes spéciaux – Projet HOPE International d'irrigation pour cultures fourragères, Inde (voir le paragraphe 9.61)

Programmes spéciaux – CUSO – Procédé de teinture africaine : projet d'activité rémunératrice, Sierra Leone (voir le paragraphe 9.62)

9.64 Notre vérification a porté sur les organisations non gouvernementales, la coopération institutionnelle et les services au développement, ainsi que sur les organisations non gouvernementales internationales. Ces trois programmes représentent environ 93 p. 100 des dépenses engagées par la Direction générale des programmes spéciaux.

9.65 Dans le cadre de notre vérification, nous avons notamment procédé à l'examen des dossiers établis par l'ACDI sur 25 organisations choisies au hasard, et visité les sites de 21 projets situés dans 6 pays. La gestion des organisations sélectionnées n'a pas fait l'objet d'une vérification. Nous nous sommes rendus auprès des organisations pour vérifier les informations contenues dans les dossiers de l'ACDI. Nous avons également examiné les procédés de gestion des programmes spéciaux, en portant une attention particulière au contrôle des contributions versées aux organisations bénévoles.

9.66 Par le biais des ententes de contributions, l'ACDI verse des fonds à des organisations non gouvernementales canadiennes et internationales engagées dans le développement international. La plupart des organismes réalisent des projets conformément à leur entente avec l'ACDI.

9.67 L'examen des activités de la Direction générale des programmes spéciaux auquel nous avons procédé a permis d'établir que les critères de financement des programmes étaient clairement énoncés, conformément aux directives du gouvernement sur l'administration

financière. En outre, toutes les organisations de notre échantillon répondaient aux critères établis par l'ACDI pour ses programmes. Quant au constat que nous avons fait sur place concernant les 21 projets, nous n'en avons relevé qu'un seul dont les activités n'étaient pas conformes à la description détaillée du projet contenue dans les dossiers de l'ACDI.

Contrôles

9.68 Les méthodes de contrôle de l'ACDI ne sont pas bien adaptées à la nature et au mode de fonctionnement des organisations non gouvernementales auxquelles la Direction générale des programmes spéciaux, au sein de l'ACDI, verse des fonds.

9.69 Les politiques gouvernementales sur l'administration des programmes de contributions exigent que les directeurs de programmes adoptent des mesures appropriées de suivi et de contrôle, de façon à justifier les fonds dépensés pour atteindre les objectifs du programme. En ce qui concerne les Programmes spéciaux, les méthodes adoptées pour assurer le suivi et le contrôle des contributions consistent principalement à obtenir des organisations des rapports périodiques sur l'application des programmes, à envoyer du personnel de l'ACDI visiter les emplacements des projets, à analyser les états financiers et à procéder à des évaluations et à des vérifications auprès des organisations.

9.70 Rapports d'étape. L'ACDI exige des organisations bénéficiaires qu'elles soumettent des rapports périodiques de leurs activités sur le terrain, généralement selon un calendrier convenu. Ainsi l'ACDI, après étude des rapports, peut débloquer les fonds qui seront versés à l'organisation. Ces rapports contiennent des informations sur ce qui a été fait pour réaliser les objectifs du projet, ainsi que sur son impact. L'ACDI reçoit généralement ces rapports d'étape tel que requis.

9.71 Déplacements sur les lieux du projet. L'examen sur place, par le personnel de l'ACDI, des activités financées dans le cadre des Programmes spéciaux est difficile en raison du très grand nombre de projets, de leur faible envergure et du nombre de pays concernés. En outre, le coût des déplacements que nécessiteraient tous les projets serait prohibitif. En conséquence, les agents de l'ACDI ne peuvent se rendre sur les lieux des projets assez souvent ni les étudier de façon assez approfondie pour contrôler ou évaluer de façon fiable les organisations ou leurs projets. Lorsque des agents de l'ACDI se rendent sur les lieux des projets, ils consignent généralement leurs principales observations, mais la Direction générale ne rassemble pas les informations essentielles contenues dans ces rapports afin de pouvoir ultérieurement évaluer ses programmes. Nous avons également noté que les agents de l'ACDI affectés dans les missions ne sont pas directement responsables du contrôle des projets de contributions, qui ont été mis en oeuvre dans leur secteur. Le personnel de la mission ne s'était rendu sur les lieux d'aucun des projets que nous avons vérifiés.

9.72 États financiers. Le personnel de la Direction générale des programmes spéciaux ne procède pas systématiquement à l'examen des états financiers des organisations. Bien que la politique adoptée par les Programmes spéciaux soit d'effectuer ce genre d'analyse et que la plupart des agents aient reçu une formation dans ce domaine, nous avons constaté que, dans la plupart des dossiers, rien n'indiquait que les états financiers avaient effectivement été analysés.

9.73 Évaluations des organisations. Les évaluations des organisations s'effectuent dans le cadre du processus de décision relatif au financement des organisations bénéficiaires. Les déplacements sur les lieux des projets n'étant pas économiques, la Direction générale des programmes spéciaux effectue des analyses périodiques des organisations bénéficiaires afin d'examiner les méthodes employées par celles-ci pour planifier, exécuter et contrôler leurs activités et leurs projets. Ces analyses mettent surtout l'accent sur l'évaluation des risques que présente le versement de fonds à certaines organisations. L'évaluation ne comprend pas systématiquement la visite des lieux ni la vérification des systèmes de gestion de l'organisation. Douze évaluations des organisations ont été effectuées en 1987-1988. L'échantillon que nous avons examiné a fourni peu de renseignements quant aux réalisations antérieures des organisations, ou quant à la vérification de leurs systèmes financiers, d'évaluation et de contrôle.

9.74 Efficacité. Une évaluation du Programme d'aide aux organisations non gouvernementales a été effectuée en 1984 d'après les données recueillies sur les projets entre 1979 et 1982. Depuis, dans le cadre de ses activités d'évaluation, la Direction générale a produit surtout des évaluations des organisations. Celles-ni ne permettent pas cependant de déterminer ou de faire valoir l'efficacité des programmes de la Direction générale, parce qu'elles ne contiennent pas d'informations sur le rendement. En outre, les activités d'évaluation ne sont pas gérées ni coordonnées de façon appropriée. Le plan d'évaluation de la Direction générale des programmes spéciaux (DGPS) indique par exemple que :

> La planification des nouvelles évaluations qui doivent être effectuées en 1987-1988 ne s'inscrit pas dans une stratégie globale adoptée par la DGPS, mais a été laissée entièrement à chacune des directions relevant de la DGPS, celles-ci étant jugées les mieux qualifiées pour déterminer les raisons justifiant les évaluations requises.

Les plans d'évaluation ne sont jamais respectés entièrement. Rien n'indique que la Direction générale contrôle la réalisation du rendement réel avec le plan d'évaluation, ou qu'elle prend des mesures lorsque le plan n'est pas respecté. Lorsque des évaluations sont effectuées, leur objet n'est pas toujours clairement compris par les organisations visées.

9.75 Vérification. La politique de la Direction générale des programmes spéciaux exige qu'un certain nombre d'organisations fassent l'objet d'une vérification chaque année, mais l'application de cette politique varie d'une direction à l'autre. La Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement établit un calendrier de vérifications régulières et en a effectué six en 1987-1988. Au cours de cette même année, la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement a procuré des fonds à 123 organisations, et la Direction des organisations non gouvernementales, à 152 organisations, dont trois ont été vérifiées.

Financement par projet et par programme

9.76 Il ressort de nos observations que les méthodes de suivi et de contrôle des contributions appliquées par la Direction générale des programmes spéciaux sont inappropriées, en particulier dans le contexte de l'orientation donnée récemment au mode de financement. La Direction générale des programmes spéciaux aide actuellement les organisations selon deux principaux modes de financement : le financement par projet et le

financement par programme. Le financement par projet consiste à accorder une aide en étudiant les projets cas par cas. Le financement par programme permet à l'organisation bénéficiaire de choisir de façon indépendante les projets qu'elle souhaite entreprendre, et de répartir les rentrées de fonds entre les projets à partir d'un montant global. La Direction générale des programmes spéciaux subventionne actuellement 46 organisations selon le mode de financement par programme. En 1986-1987, ces organisations ont reçu environ 135 millions de dollars, soit 65 p. 100 du total des déboursés de la Direction générale, et le recours à ce mode de financement est de plus en plus fréquent.

9.77 Les avantages que présente pour les organisations le financement par programme sont la garantie de pouvoir disposer de fonds sur une période allant jusqu'à 3 ans, une planification et une mise en oeuvre des projets simplifiées et une paperasserie moins lourde. Les organisations financées selon le mode par programme ne sont pas tenues de fournir un rapport détaillé sur chaque projet; ne sont exigés que les rapports financiers et les résumés descriptifs de leurs activités sur le terrain. Du point de vue de la Direction générale des programmes spéciaux, le financement par programme est plus facile à gérer sur le plan administratif. Toutefois, le contrôle qu'exerce la Direction générale sur l'utilisation des fonds consacrés aux programmes est moindre que dans le cas du financement par projet.

9.78 Les programmes de contributions s'assortissent d'obligations claires de rendre compte de l'utilisation qui a été faite des fonds. Toutefois, dans les programmes de subventions, on met davantage l'accent sur la décision d'attribuer des fonds, plutôt que sur le contrôle de l'utilisation qui en est faite. Faute d'appliquer des procédés satisfaisants en matière de reddition des comptes, l'évolution actuelle du mode de financement fait que les programmes spéciaux se rapprochent davantage de programmes de subventions que de programmes de contributions. Un tel changement exigerait que le Parlement approuve la nature du programme, ses objectifs, les groupes visés et les résultats escomptés.

9.79 L'ACDI devrait mettre au point et appliquer une méthodologie plus systématique pour rendre compte des dépenses de la Direction générale des programmes spéciaux. Cette méthodologie devrait comprendre l'application de procédés de suivi et de contrôle correspondant à la nature et au mode de fonctionnement des organisations qui ont conclu avec l'ACDI des ententes de contributions.

> ***Commentaire de la direction :*** *Recommandation acceptée. Nous croyons que le système qui sert à rendre compte des dépenses de la Direction générale des programmes spéciaux est approprié; par contre, nous convenons qu'il y a lieu de mettre au point une méthodologie plus systématique. Sous ce rapport, l'ACDI prendra des mesures en vue d'améliorer le regroupement des informations au cours de visites sur les lieux, aux fins d'analyse et d'évaluation, d'intégrer les plans de vérification et d'évaluation dans le processus global d'évaluation organisationnelle et de s'assurer que ces plans sont réalisés. L'ACDI prend particulièrement note de l'observation sur l'orientation actuelle du financement ainsi que de l'incidence relativement à l'obligation de rendre compte.*

L'information communiquée au Parlement

9.80 La Partie III du Budget des dépenses a pour objet de communiquer des informations sur les programmes du gouvernement, le détail des résultats anticipés et obtenus, les dépenses qui s'y rattachent et d'autres données sur le rendement permettant de justifier les besoins en ressources. Nous avons examiné la Partie III du Budget des dépenses pour chacun des trois derniers exercices financiers, afin d'en évaluer la présentation, le contenu, le style et les indicateurs de rendement. La Partie III de 1987-1988 restitue avec exactitude la structure des programmes de l'ACDI et contient davantage d'informations que les années précédentes. Il serait possible toutefois d'être plus clair dans les illustrations graphiques. Par exemple, dans l'introduction à la Partie III de 1987-1988, les activités d'aide et de développement de l'ACDI sont traitées dans le contexte de l'assistance canadienne globale au développement outre-mer. Ce procédé montre bien la totalité de l'aide canadienne, mais il est difficile de repérer les responsabilités directes de l'ACDI, car le graphique donne d'impression que l'Agence est responsable de l'ensemble de l'aide publique au développement fournie par le Canada.

9.81 L'utilisation du jargon technique a été réduite, mais la Partie III est toujours rédigée dans un style trop complexe qui rend difficile l'utilisation des informations. Ce problème a également été soulevé par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce extérieur dans son récent rapport sur les politiques et programmes d'aide au développement :

> Le Budget des dépenses présenté au Parlement chaque année illustre bien notre propos, puisque même ceux qui le préparent et s'en servent quotidiennement le trouvent presque impénétrable. Il existe suffisamment d'écarts mineurs entre les renseignements donnés dans le budget et les autres états des dépenses prévues pour qu'on doute de leur validité. Le supplément explicatif au Budget des dépenses principal, connu sous le nom de «Partie trois» du budget, qui date maintement de plusieurs années, devait rendre le budget plus limpide, mais il semble qu'il soit aussi devenu très difficile à consulter. Il devient chaque année plus volumineux et plus complexe, ce qui va à l'encontre du but qu'on s'était fixé en le créant.

9.82 De telles opinions sont la conséquence de descriptions extrêmement complexes de programmes et de budgets, comme le montre la formulation suivante, page 44 de la Partie III de 1988-1989 :

> La détérioration de l'économie de la plupart des pays des Amériques a entraîné l'octroi de lignes de crédit plurisectorielles, à l'appui de programmes d'ajustement structurel.

De même, à la page 16, le détail des prévisions budgétaires est donné dans un langage énigmatique :

> Pour les besoins de l'ADP à comptabiliser, ce montant a été compensé par des transferts à d'autres ministères et corporations de la Couronne afin d'être utilisé pour fins d'APD.

9.83 La Partie III contient également des informations qu'il est difficile de recouper avec celles que l'on trouve dans d'autres parties du document. Des écarts entre les montants pour les mêmes postes budgétaires sont souvent expliqués dans des notes qui sont obscures et placées loin du texte auquel elles se rapportent. On y trouve également un certain nombre d'exemples de défauts de présentation, d'où la difficulté de bien comprendre la Partie III.

9.84 Les informations sur le rendement contenues dans la Partie III ne correspondent pas de façon suffisamment claire aux intentions, aux plans précédents ou à l'évolution du rendement. Les parties qui visent à justifier la demande de ressources se contentent de décrire d'une manière plus détaillée des activités mentionnées ailleurs dans le document. Dans d'autres cas, des données incomplètes mènent à des conclusions inexactes. Par exemple, le tableau 11 de la Partie III de 1988-1989 établit une comparaison entre le volume de l'aide accordée à diverses régions du monde et le nombre d'années-personnes attribué aux programmes. Dans la plupart des régions, le nombre d'années-personnes est resté stable ou a légèrement diminué, tandis que le volume de l'aide aurait, d'après ce tableau, augmenté. Ce qui signifierait que l'ACDI a pu accomplir davantage avec le même nombre d'années-personnes.

9.85 Cette hypothèse est confirmée par le tableau 23, qui démontre la croissance de l'aide au développement international à partir du nombre d'années-personnes, des montants en dollars courants et constants ainsi que du nombre de projets financés et de contrats. La note explicative précise que la charge de travail de l'Agence a augmenté substantiellement, comparativement aux ressources en années-personnes qui sont restées relativement constantes. Les montants indiqués font apparaître avec précision une augmentation des dépenses par rapport au nombre d'années-personnes, mais le nombre de contrats est encore plus significatif. Le tableau montre qu'une partie plus importante du travail d'assistance est exécutée par des contractants plutôt que par le personnel de l'ACDI. Ces données représentent un changement majeur dans l'organisation de l'aide canadienne et dans la façon de la dispenser. Toutefois, on n'examine nulle part dans le texte les avantages ou les inconvénients de ce recours plus fréquent aux contrats pour ce qui est de l'efficacité ou de l'efficience des programmes de l'ACDI.

9.86 La Partie III du Budget de l'ACDI ne fournit guère d'interprétation quant aux données sur les activités relatives aux programmes. Étant donné la complexité des informations, il est essentiel que ces données soient placées dans le contexte des niveaux de rendement recherchés, afin de permettre au Parlement de comprendre dans le détail à quoi serviront les ressources qui seront allouées ultérieurement, ce qui était le but initial de la Partie III du Budget.

9.87 L'ACDI devrait simplifier davantage la présentation de l'information dans la Partie III du Budget en réduisant l'emploi du jargon et de phrases complexes. L'ACDI devrait également s'assurer que ses données sur le rendement sont reliées aux plans et activités des programmes.

> ***Commentaire de la direction :*** *Recommandation acceptée. L'aide internationale est un secteur vaste et complexe et il n'est pas toujours possible d'éviter d'une part une terminologie largement utilisée et convenue, et d'autre part des explications complexes. L'Agence a amélioré, au cours des trois*

dernières années, la présentation de sa Partie III du Budget des dépenses et elle continuera d'y apporter des améliorations en collaboration avec le Bureau du contrôleur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Nous nous efforcerons, d'une manière particulière, de fournir de l'information améliorée sur l'évaluation du rendement pour ce qui est de notre programme.

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES
GESTION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTION
FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES
GESTION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTION FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	
Objectifs et étendue de la vérification	10.1
Le Fonds de développement Canada - Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars	
Description	10.4
Observations	10.11
Le Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier de 225 millions de dollars	
Description	10.34
Observations	10.42
Ententes sur le développement minéral de 63 millions de dollars	
Description	10.48
Observations	10.55
Conclusion	10.60

Pièces

10.1 Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse
10.2 Le traversier et le parc industriel de Woodside
10.3 Lien entre le projet de Sheet Harbour et le projet gazier Venture proposé
10.4 Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier
10.5 Détail du financement des EDM par le gouvernement fédéral

10

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES GESTION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTION FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Points saillants

Nous avons vérifié, cette année, trois grands programmes de contribution fédéraux-provinciaux dans lesquels sont engagées diverses provinces. Une contribution impose un degré plus élevé d'obligation de rendre compte que, par exemple, des subventions ou d'autres genres de paiements de transfert. Nous avons constaté, dans les cas examinés, que l'obligation de rendre compte devant le Parlement était faible. Les plans qui donnent des directives sur les sommes à dépenser pour chaque projet sont insuffisants et il y a peu d'évaluation objective des résultats des programmes. (Paragraphes 10.60 à 10. 64)

Certains des projets financés à l'aide du Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars semblent avoir un lien logique avec les objectifs du Fonds, mais plusieurs autres - qui représentent, au total, des engagements de plus de 100 millions de dollars - n'en ont pas. Ainsi, des crédits votés par le Parlement pour aider à la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières au large des côtes ont servi plutôt à la construction de routes et de ponts et à l'installation de feux de circulation. Des sommes ont également servi à payer le salaire d'employés provinciaux permanents, contrairement aux dispositions de l'accord. (10.11 à 10. 33)

Par contre, les projets financés à l'aide des 225 millions de dollars du Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier et des 63 millions de dollars des Ententes sur le développement minéral semblent liés aux buts généraux de ces ententes. Cependant, dans le cas du Fonds Canada – Terre-Neuve, il serait possible de financer à peu près n'importe quel projet du moment qu'il y a entente entre les ministres fédéraux et provinciaux intéressés. En ce qui a trait aux Ententes sur le développement minéral, le fait que le gouvernement fédéral n'a pas établi de plans de développement économique appropriés sur lesquels pourraient se fonder ces ententes nous inquiète. (10.34 à 10.59)

Compte tenu de l'importance constante de la collaboration du gouvernement fédéral et des provinces pour la réalisation de plusieurs programmes, nous croyons que le Conseil du Trésor et les gestionnaires de programmes devraient examiner les secteurs problématiques que nous avons soulignés et prendre les mesures qui permettront d'améliorer l'obligation de rendre compte au Parlement de l'utilisation des deniers publics. (10.76, 10.77)

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES
GESTION DES PROGRAMMES DE CONTRIBUTION FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

Introduction

Objectifs et étendue de la vérification

10.1 Les contributions au financement de projets sont l'un des moyens par lesquels Énergie, Mines et Ressources Canada (EMR) s'acquitte de ses attributions et met en oeuvre ses programmes. Il y engage, chaque année, des sommes considérables. Cette année, la vérification a porté sur les programmes de contribution fédéraux-provinciaux, lesquels n'avaient fait l'objet d'aucun examen détaillé au cours des années précédentes.

- Le Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars. Nous avons examiné les dossiers qui portent sur les 50 projets approuvés à ce jour.

- Le Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier de 225 millions de dollars. Nous avons examiné les dossiers qui couvrent les 19 projets approuvés à ce jour.

- Les fonds fédéraux de 63 millions de dollars engagés par les provinces aux termes d'Ententes sur le développement minéral. Nous avons examiné 29 projets de l'accord de contribution de 44 millions conclu avec le Québec et l'accord de quatre millions conclu avec la Colombie-Britannique.

10.2 Selon la définition du Conseil du Trésor, une contribution est un «transfert conditionnel à une fin précise qui peut faire l'objet d'un compte rendu ou d'une vérification conformément à l'accord à son sujet». Des pratiques de gestion en rapport avec ces contributions sont décrites dans le Guide du Conseil du Trésor sur l'administration financière, le Guide du contrôleur général sur la vérification des contributions fédérales ainsi que dans des documents législatifs précis et dans les accords et modalités approuvés par le gouvernement relativement à chaque programme de contribution.

10.3 Notre objectif était de déterminer si les conditions établies dans ces accords de contribution étaient respectées et si l'information communiquée au Parlement était suffisante. Nous n'avons pas effectué la vérification de la gestion de chacun des projets, ce qui relève en général de la compétence des provinces. Nous nous sommes concentrés sur les renseignements que nous avons pu obtenir du gouvernement fédéral, lequel doit rendre compte au Parlement de l'utilisation des fonds publics. Nos demandes de renseignements aux provinces en matière de justification des projets, de rapports d'étape et autres ont été acheminées par l'entremise de représentants du gouvernement fédéral.

Le Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars

Description

10.4 L'idée de créer un fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse tire son origine du début des années 80, alors que l'on s'attendait que d'importantes activités pétrolières et gazières aient lieu au large de l'île de Sable. Plusieurs problèmes pouvaient constituer une menace au développement de cette zone extracôtière, notamment les questions de compétence fédérale et provinciale, de partage des éventuels revenus pétroliers et gaziers et l'accès aux capitaux pour la mise en valeur des réserves d'hydrocarbures après l'étape de l'exploration.

10.5 En 1982, les gouvernements provincial et fédéral avaient résolu ces problèmes et ils en arrivaient à un accord. Cet accord a été rendu officiel, en 1984, par l'adoption de la *Loi sur l'Accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur la gestion des ressources pétrolières et gazières*. Cette loi prévoit la création d'un Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse de 200 millions de dollars.

10.6 L'objet de ce Fonds, aux termes de la loi, est de financer «les frais d'infrastructure se rapportant directement ou indirectement à la prospection, à la mise en valeur, à la production ou au transport de pétrole et de gaz dans la zone extracôtière» de la Nouvelle-Écosse.

10.7 Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources est investi, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, des pouvoirs de conclure avec la province un accord qui établit des critères et des modalités de paiement à même le Fonds ainsi que du remboursement au Fonds.

10.8 Au mois de novembre 1984, les ministres fédéral et provincial ont signé l'accord sur le Fonds de développement que le gouverneur en conseil a approuvé. Conformément aux exigences de la Loi sur l'administration financière, le Conseil du Trésor a approuvé certaines modalités régissant l'utilisation du Fonds, dont voici les principales caractéristiques :

- Les projets qui seront financés doivent être liés à l'infrastructure nécessaire aux activités pétrolières et gazières extracôtières. Ils doivent avoir une portée économique et sociale précise, étudier les avantages pour le Canada et la Nouvelle-Écosse, être envisagés en regard d'autres initiatives provinciales et fédérales et tenir compte de l'infrastructure actuelle. (Il n'y a aucune définition de ladite «infrastructure».)

- Les contributions du Fonds doivent être remboursées par la province à même les recettes tirées des redevances pétrolières et gazières.

- Le Fonds est constitué d'une affectation de crédits réglementaires de 200 millions de dollars, laquelle n'est pas annulée à la fin de quelque exercice financier particulier que ce soit.

- Lorsqu'il propose un projet au ministre fédéral pour son approbation, le ministre provincial doit présenter une description sommaire de ce dernier, décrire ses besoins, assortir le tout de prévisions de coûts et d'un calendrier de mise en oeuvre ainsi que démontrer comment le projet est relié aux critères de sélection.

- Les coûts liés aux employés permanents de la province ou des organismes qui relèvent de celle-ci ne sont pas admissibles au financement par le Fonds.

- Un comité fédéral-provincial du Fonds de développement, composé de quatre personnes, a été établi. Ce comité n'approuve pas les projets, son rôle étant d'examiner et de surveiller la mise en oeuvre de ces derniers une fois que le ministre fédéral les a approuvés.

- Le gouvernement fédéral peut faire des paiements trimestriels provisoires établis d'après les prévisions de coûts. La province doit présenter un état des dépenses réelles engagées et réglées, au plus tard trois mois après le trimestre au cours duquel le paiement a été fait.

- Le vérificateur de la province est tenu de certifier les demandes de paiement de celle-ci. Celle-ci doit présenter, sur demande, ses livres comptables et ses dossiers aux fins de vérification et d'inspection et assurer aux vérificateurs l'accès à tout projet. En outre, le gouvernement fédéral pourrait effectuer ses propres vérifications à l'endroit du Fonds, ce qu'il a effectivement fait.

- Le ministre fédéral est tenu de déposer devant le Parlement un rapport annuel sur l'utilisation du Fonds.

10.9 Une politique du Conseil du Trésor exige également la mise en oeuvre d'un processus d'évaluation des programmes de contribution aux fins de déterminer dans quelle mesure ils permettent l'atteinte des objectifs du ministère.

10.10 La pièce 10.1 décrit la situation courante du Fonds de 200 millions de dollars entièrement financé par le gouvernement fédéral.

Observations

10.11 Nous avons relevé le fait que certains projets servaient raisonnablement l'objectif de mise en valeur des ressources extracôtières, par exemple les projets d'aide à la fabrication de produits de métal et à la construction navale, pour lesquels les sommes affectées n'ont pas toutes été déboursées, et la contribution financière à l'aménagement d'une chambre de décompression à l'Hôpital général Victoria de Halifax.

10.12 Toutefois, nous avons constaté que plusieurs autres projets financés à même les fonds publics fédéraux pouvaient être mis en question quant à leur conformité aux critères prévus par l'Accord sur le Fonds de développement. Par exemple :

- des projets n'avaient aucun rapport avec les objectifs du Fonds;

Pièce 10.1

FONDS DE DÉVELOPPEMENT CANADA -- NOUVELLE-ÉCOSSE
RÉSUMÉ DES PROJETS APPROUVÉS AU 31 MARS 1988
(en milliers de dollars)

Projet	Montant approuvé	Paiement	Solde
Programme d'aide à la formation professionnelle (5 projets)	42 411	42 411	
Programme de mise en valeur des ressources extracôtieres (17 projets)	9 331	7 731	1 600
Parc industriel à vocation maritime de Sheet Harbour	9 200	9 200	
Route Sheet Harbour - Stellarton	20 000	4 000	16 000
Traversier de Woodside	8 850	8 850	
Parc industriel maritime de Woodside	14 000	9 000	5 000
Aide à la fabrication de produits de métal et à la construction navale (6 projets)	20 178	5 780	14 398
Installations portuaires polyvalentes de Trenton	7 200	10	7 190
Échangeur routier de Trenton	2 615	1 700	915
East Hants - Canalisations d'eau et collecteur	2 000	600	1 400
Parc industriel Northside	2 600	1 000	1 600
Services d'assemblage à terre	4 000	4 000	
Installations portuaires industrielles de Pictou	5 000	4 000	1 000
Hôpital St. Martha	5 000	5 000	
Route d'accès au port de Sydney	8 247	6 645	1 602
Zone de libre-échange du port de Sydney	2 000		2 000
Route 125	3 195	3 195	
Route 107 - Périphérique de Dartmouth	14 310	14 310	
Parc industriel Northway de Sydney	1 083	1 083	
Six projets de moins de 1 million de dollars chacun	3 174	1 754	1 420
Fabrication de produits de métal et construction navale (approuvé en principe)	1 822	0	1 822
	186 216	130 269	55 947

- des projets comportaient le paiement des coûts relatifs aux salaires des employés permanents de la province ou des organismes qui relèvent de celle-ci, bien que de telles dépenses soient précisément exclues aux termes des modalités approuvées;

- le défaut de coordonner les dépenses fédérales.

10.13 Nos observations sont résumées ci-après et étayées d'études des projets particuliers. Au total, 111 millions de dollars ont été engagés, dont 90 millions ont déjà été déboursés.

10.14 **Projets sans rapport avec les objectifs du Fonds.** En fonction de l'importance des activités de mise en valeur des ressources extracôtières et des fonds accordés par divers ministères du gouvernement fédéral, nous nous attendions qu'un plan à long terme d'investissement soit en place de façon à éclairer les décideurs et à coordonner l'engagement des dépenses. Les dossiers d'ÉMR ne nous ont pas permis d'établir l'existence d'une stratégie ou d'un plan d'ensemble quelconque touchant l'aménagement de l'infrastructure nécessaire au développement extracôtier de la Nouvelle-Écosse. Bien que des représentants du gouvernement fédéral aient discuté de la possibilité d'établir un plan d'investissement coordonné à l'endroit des provinces de la Nouvelle-Écosse et de Terre-Neuve, aucun plan du genre n'a été élaboré pour orienter la dépense des fonds.

10.15 En l'absence d'un plan d'ensemble, nous avons constaté l'existence de propositions d'utilisation des fonds propres à divers projets. La description de chacun des projets que renfermaient les dossiers était généralement brève et ne semblait pas justifier, à notre avis, l'engagement de fonds publics fédéraux. Les propositions de projets n'exposaient pas clairement le rapport avec les activités pétrolières et gazières extracôtières et d'autres facteurs mentionnés dans l'Accord. Le secteur privé devait participer activement à la mise en valeur du secteur extracôtier. Toutefois, nous n'avons vu aucune analyse des plans et des priorités de ce dernier en rapport avec les projets envisagés. La justification des projets n'indiquait pas non plus dans quelle mesure, le cas échéant, d'autres ministères du gouvernement fédéral ou d'autres paliers de gouvernement participaient à ces activités de mise en valeur.

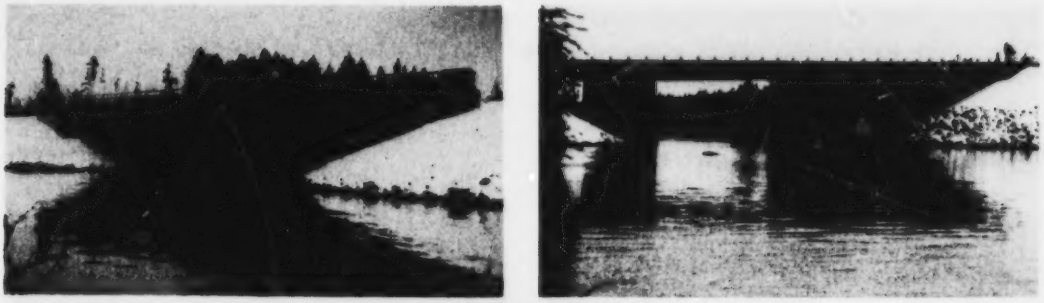
10.16 L'ordonnancement des travaux de construction et d'aménagement de l'infrastructure est important. En effet, les routes, les ponts et les parcs industriels doivent être prêts à répondre aux besoins d'un secteur extracôtier en plein essor. Dans un même temps, l'engagement de dépenses de façon trop anticipée par rapport aux besoins peut se révéler un gaspillage, du fait que les éléments d'actif peuvent se détériorer ou encore que la situation peut changer à un tel point qu'ils en deviennent désuets.

10.17 La plupart des activités extracôtières en Nouvelle-Écosse se sont déroulées près de l'île de Sable où quelques gisements de pétrole et une quantité considérable de gaz naturel ont été découverts. La principale découverte de gaz naturel est le champ Venture, situé à environ 177 kilomètres au sud-est du détroit de Canso ou à 300 kilomètres de Halifax.

10.18 Entre la signature de l'Accord sur le Fonds de développement, en 1984, et l'approbation de la majorité des projets, en 1985-1986, les activités de forage extracôtières ont été intenses, mais les prix du gaz accusaient un déclin et la mise en valeur du champ Venture a été remise en question. Depuis la chute drastique des prix du pétrole, au début de 1986, peu d'activités d'exploration pétrolière ou gazière se sont déroulées au large de la Nouvelle-Écosse, d'où les perspectives moins encourageantes de mise en valeur hâtive des réserves connues.

10.19 L'affectation de crédits au Fonds de développement prévoyait qu'il y aurait de l'incertitude quant au moment où cet argent serait nécessaire. Au total, 200 millions de dollars avaient été votés par le Parlement, par voie statutaire, et devaient être avancés selon les besoins. À la lumière des faits précités, tous se seraient attendus à ce que les fonds soient mis de côté jusqu'à ce que les besoins se fassent clairement sentir. Ce ne fut pas le cas. En dépit du déclin des activités d'exploration extracôtières et de l'incertitude en ce qui concerne le moment où l'exploitation des réserves au large deviendrait économiquement rentable, le Fonds a été mis à contribution à de nombreuses occasions. Comme la pièce 10.1 en témoigne, 186 des 200 millions de dollars du Fonds ont été engagés entre le printemps de 1985 et le 31 mars 1988. De ce montant, 130 millions ont déjà été dépensés.

10.20 Parmi les projets que nous avons examinés, nous avons relevé les cas qui suivent.



Un montant de 2,1 millions de dollars a été dépensé, entre 1985 et 1987, pour la construction de deux ponts qui n'ont pas de rapport avec la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtieres et qui ne sont toujours pas raccordés à une quelconque route (voir le paragraphe 10.21).

10.21 **1er cas : la route 107 et les ponts de Petpeswick-Est et de Petpeswick-Ouest.** Un montant de 14,3 millions de dollars a été dépensé pour le périphérique de Dartmouth et un montant de 2,1 millions de dollars a été dépensé, entre 1985 et 1987, pour la construction de deux ponts qui n'ont pas de rapport avec la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières et qui ne sont toujours pas raccordés à une quelconque route.

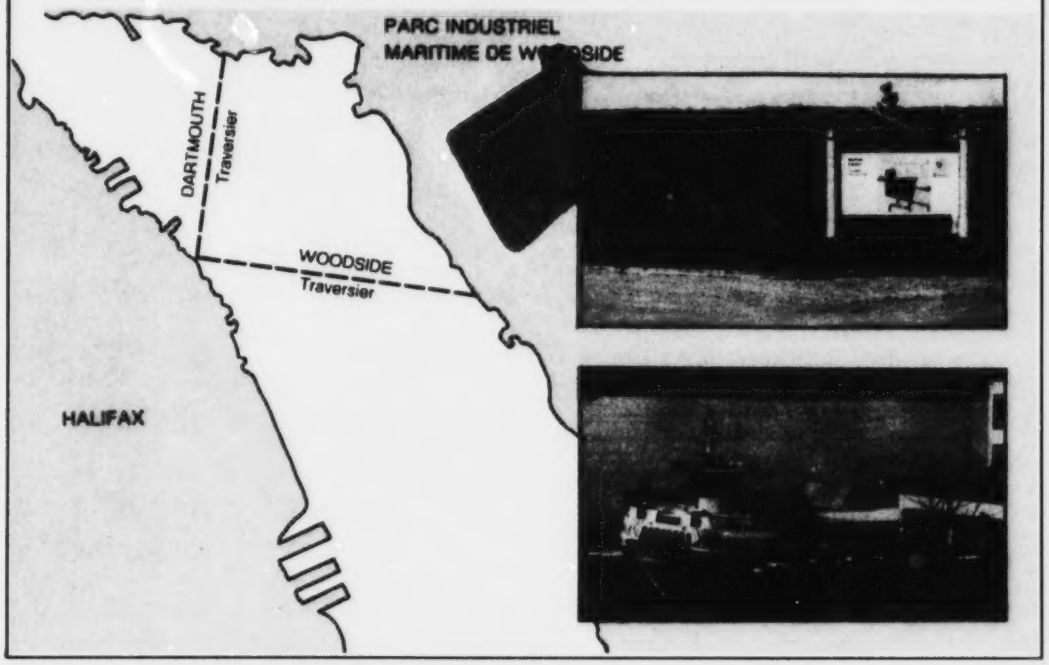
- Ces ponts doivent être reliés à un prolongement en direction est de la route 107, en provenance de Dartmouth. Une autre section de cette route, le périphérique de Dartmouth, a également été payée, au coût de 14,3 millions de dollars, à même le Fonds de développement, tandis que la construction d'autres tronçons est financée par le biais de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur l'amélioration de routes, accord administré par le ministère des Transports. Des représentants de ce ministère n'ont pas été avisés du fait que les ponts susmentionnés et le périphérique de Dartmouth étaient financés par le gouvernement fédéral. De son côté, ÉMR ne s'est pas renseigné auprès de Transports Canada sur les autres dépenses faites au titre de la construction de routes avant de recommander l'approbation, par le ministre, de la construction des ponts.

- À l'heure actuelle, les ponts ne sont pas raccordés à la route 107. On a prévu que le tronçon de route manquant, de 8 kilomètres, sera construit vers la fin de 1989 ou au début de 1990. Ni cette route ni les ponts ne semblent avoir un quelconque lien tangible avec les activités d'exploration et de mise en valeur des ressources extracôtières.

10.22 **2e cas : le parc industriel et le traversier de Woodside.** Un montant de 9 millions de dollars a été consacré à l'exécution de la phase 2 et d'une partie de la phase 3 de l'aménagement du parc industriel de Woodside, à Dartmouth, en dépit du fait que la phase 1 de ce parc a déjà une importante capacité excédentaire. Il y a un immeuble sur l'expansion proposée de 127 acres et il n'y a aucune indication à quel moment le reste de l'espace sera utilisé. Près de cet endroit, un second service de traversier reliant Halifax à Dartmouth et un terminus maritime ont été aménagés au coût de 8,85 millions de dollars puisés à même le Fonds.

Pièce 10.2

LE TRAVERSIER ET LE PARC INDUSTRIEL DE WOODSIDE



- Le parc industriel maritime de Woodside est situé à Dartmouth. La phase 1 avait été aménagée vers 1984 aux termes d'un autre accord entre le Canada et la Nouvelle-Écosse. La province a proposé d'agrandir ce parc de 127 acres, en deux phases, afin de répondre aux besoins des industries qui oeuvrent dans le secteur extracôtier.

- La description du projet ne fait aucune mention d'un quelconque rapport avec d'autres installations du parc industriel. Lorsque le ministère de l'Expansion industrielle régionale a évalué la proposition en 1984, à la demande d'ÉMR, il a recommandé le report des phases 2 et 3, du fait de l'existence, dans la zone métropolitaine Halifax-Dartmouth, de terrains industriels aménagés et suffisants pour les trois à cinq prochaines années. Ces prévisions faisaient en outre état de la capacité excédentaire de la phase 1 du parc industriel de Woodside lui-même. Une évaluation de la phase 1, en 1986, effectuée pour le compte des gouvernements fédéral et provincial, en arrivait à la conclusion qu'à l'exception de sa partie riveraine, le parc industriel maritime de Woodside n'était pas nécessaire. La zone Halifax-Dartmouth, voire la Nouvelle-Écosse, disposait déjà de la capacité nécessaire pour répondre aux besoins des activités pétrolières et gazières extracôtières, d'une manière précise, et du développement du secteur industriel maritime de la Nouvelle-Écosse, de façon générale.

- Au moment de la vérification, 9 des 14 millions de dollars affectés à ce projet avaient été dépensés aux fins d'aménager, avec services publics, la phase 2 et d'amorcer les travaux de nettoyage des terrains de la phase 3. La phase 1 n'était

pas utilisée à pleine capacité et il y avait un immeuble sur la phase 2. Nous croyons savoir qu'une décision a maintenant été prise en vue de la suspension des travaux d'aménagement.

- Des 9 millions de dollars ainsi dépensés, un montant de 2,5 millions a été consacré à la construction d'un collecteur principal à Dartmouth-Sud, en vue de l'ouverture d'un nouveau secteur résidentiel et industriel. Bien que ces travaux aient été présentés comme un sous-projet de Woodside, ils n'ont aucun rapport avec le projet de parc industriel. Le réseau d'égoût de la phase 1 du parc industriel Woodside n'est pas raccordé au collecteur principal et aucun point de raccordement n'a été aménagé en ce qui concerne les phases 2 et 3 prévues du parc.

- Le traversier de Woodside, qui dessert Halifax et Dartmouth, utilise en commun un terminus avec le traversier actuel Halifax-Dartmouth, à l'extrémité d'Halifax, ainsi qu'un nouveau terminus situé à trois kilomètres à peine du terminus actuel, à l'extrémité de Dartmouth. Le nouveau service de traversier ne fonctionne qu'aux heures de pointe pendant la semaine et la majorité de ses passagers sont d'anciens clients du service actuel entre Halifax et Dartmouth.

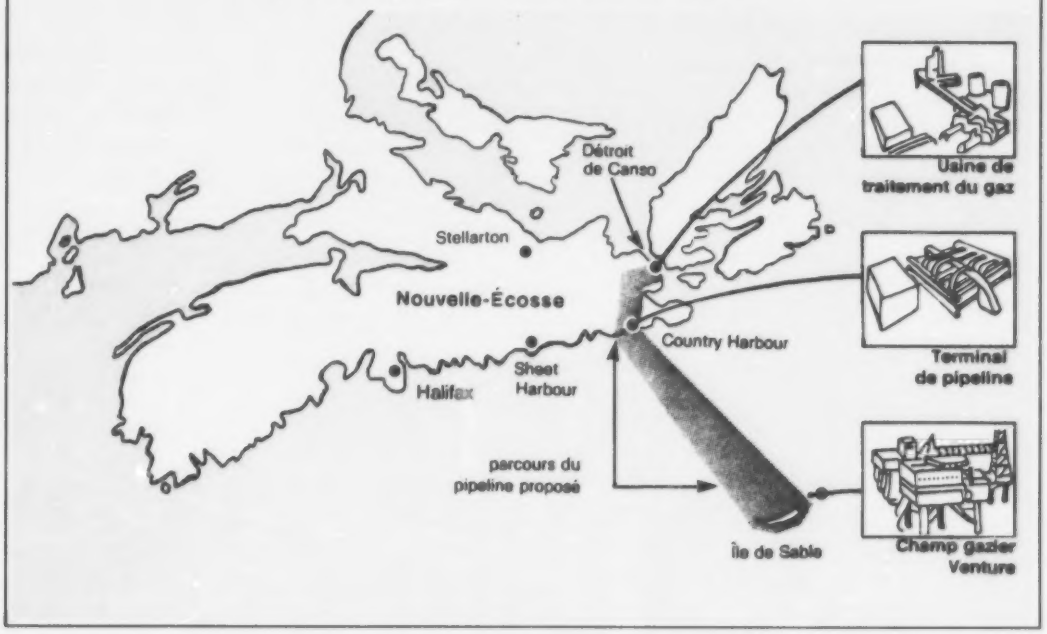
- Ces projets étaient fondés en partie sur l'attente d'un accroissement de la population en rapport avec l'exploitation pétrolière et gazière, mais le fait demeure qu'on s'attendait que le projet principal Venture n'attire en moyenne que 220 personnes par année dans ce secteur. Nous ne sommes surtout pas convaincus qu'il était justifié pour le moment de financer ces projets en vue du développement du secteur pétrolier et gazier extracôtier.

10.23 **3e cas : la route et le parc industriel de Sheet Harbour.** Une somme de 20 millions de dollars a été engagée en vue de la construction d'une route reliant la côte nord de la Nouvelle-Écosse à Sheet Harbour, sur la côte est. La justification du projet ne montre pas comment cette route appuiera les activités pétrolières et gazières extracôtières présentement concentrées dans les environs de l'île de Sable. Un parc industriel de 9,2 millions de dollars a également été construit à Sheet Harbour, alors qu'il existait déjà des installations de parc industriel sous-utilisées et capables de répondre aux besoins de développement extracôtier, à Halifax et dans le détroit de Canso.

- Au moment de notre vérification, un montant de 4 millions de dollars, à même les 20 millions engagés, avait été consacré à la construction d'un tronçon routier pavé à deux voies, de 90 kilomètres, à l'épreuve de toute intempérie, destiné à relier directement Sheet Harbour à la zone industrielle de Stellarton-Pictou-Trenton, sur la côte nord. La description du projet et un communiqué de presse exposaient la nécessité du projet par l'accélération de la circulation entre Pictou et Sheet Harbour, l'amélioration de l'accès au marché des sociétés charbonnières du comté de Pictou et la possibilité de relancer le tourisme. Entre autres justifications du projet de construction, on invoquait l'utilisation de l'infrastructure et les services dans le comté de Pictou aux fins de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières. Stellarton est située à environ 115 kilomètres de Sheet Harbour, via la route pavée actuelle. Le plan de mise en valeur proposé, en ce qui concerne le projet gazier Venture, comprend la construction d'un terminal de pipeline à Country Harbour, sur la côte est. De là,

Pièce 10.3

LIEN ENTRE LE PROJET DE SHEET HARBOUR ET LE PROJET GAZIER VENTURE PROPOSÉ



le gaz serait transporté par pipeline jusqu'à dans la région du détroit de Canso pour y être traité. Le lien le plus direct entre le comté de Pictou et Country Harbour ou le détroit de Canso n'est pas via Sheet Harbour, mais bien via la Transcanadienne.

- La rédaction de l'énoncé du projet de parc industriel a été amorcée au début de 1985; le projet a été approuvé, après plusieurs révisions, par le ministre fédéral, à la fin de cette même année. Toutefois, au mois de février 1985, le projet apparaissait déjà dans le budget de la Nouvelle-Écosse, pour l'exercice 1985-1986, et le Fonds de développement était cité comme source de revenu.

- La description du projet ne faisait pas d'allusion précise à la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières. Avant que le projet ne soit approuvé, des fonctionnaires du gouvernement fédéral avaient échangé de la correspondance interne sur la capacité excédentaire des installations actuelles de Halifax-Dartmouth et de Mulgrave, dans le détroit de Canso. Ils avaient aussi relevé, entre autres, les liens inexistants entre le plan de développement proposé et la mise en valeur du champ gazier Venture, au large de l'île de Sable.

- Lors de notre vérification, le parc de 9,2 millions de dollars était presque terminé, y compris un nouveau tronçon routier de 3,5 kilomètres donnant accès à ce dernier. Le quai sert à l'expédition de ressources naturelles telles des produits du bois et du gypse, mais il ne semble pas y avoir de plans d'utilisation du parc ou du quai pour appuyer les activités pétrolières et gazières extracôtières.

10.24 4e cas : le Programme d'aide à la formation professionnelle. En réponse à des demandes de la province, le ministre fédéral acceptait de mettre sur pied un programme spécial, le Programme d'aide à la formation professionnelle, aux fins de régler des dépenses d'exploitation et autres de cette dernière, d'un coût maximum de 45 millions de dollars, pendant deux années, soit en 1984-1985 et en 1985-1986.

- La création d'un fonds d'étude et de formation avait été envisagée en 1982, dans l'accord qui liait le Canada et la Nouvelle-Écosse, mais ce fonds devait être financé par l'industrie et administré de façon distincte du Fonds de développement. Il n'y a pas eu cependant de présentation de loi distincte et les dépenses furent engagées à même le Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse. Ce programme spécial a servi au financement de cinq projets, en l'occurrence 16,2 millions de dollars pour les universités, 17,3 millions pour les écoles professionnelles, 5,4 millions pour les instituts de technologie, 2 millions pour les ordinateurs et le logiciel destinés à des écoles secondaires et 1,5 million pour l'infrastructure nécessaire à l'aménagement d'installations de haute technologie.

- Dans le cas des projets visant les écoles professionnelles et les instituts de technologie, une description vague et ambigue» a été présentée. Cette description était le document justificatif de l'approbation des projets; aussi, il aurait dû préciser l'objet des dépenses, le respect des critères d'admissibilité, le calendrier de mise en oeuvre et les prévisions de coûts de même que le plan d'exécution. Le formulaire présenté à cette fin décrivait sur quoi on se fondait pour évaluer les coûts, mais il ne renfermait aucune information quant au choix des écoles ou des cours, aucune explication quant au lien du projet avec les activités extracôtières et aucun calendrier d'exécution ou plan de mise en oeuvre.

- Nous craignons qu'une partie de ces fonds n'ait été utilisée à des fins étrangères aux activités extracôtières. On a financé des cours par le biais du projet des écoles professionnelles qui portaient sur la soudure, la rédaction, l'art culinaire, les techniques dentaires, la photographie et la sténographie. Bien que certains de ces cours aient pu présenter des possibilités d'emploi au sein de l'industrie pétrolière et gazière extracôtière, d'autres avaient moins de rapport.

- La province a demandé que des paiements anticipés échelonnés soient faits, demande à laquelle ÉMR a accédé. Aucune précision sur les cours n'a été éxigée par ÉMR, ni fournie par ailleurs. À la fin de ce programme spécial de deux ans, le projet des écoles professionnelles disposait toujours d'un budget de 636 515 $, montant qui correspond exactement au dépassement du budget du projet des instituts de technologie. Les rapports des projets n'expliquent pas les écarts. On a maintenant obtenu d'autres renseignements sur le programme de cours, à la suite de vérifications exigées par ÉMR, et à notre demande.

- À la lumière de ces renseignements supplémentaires, nous constatons que certaines dépenses sont contraires aux modalités de l'accord approuvé par le Conseil du Trésor, et qu'il y a eu défaut de coordonner les dépenses fédérales.

10.25 Dépenses relatives aux salaires des employés de la province ou des organismes qui relèvent de sa compétence. À même les fonds prévus pour le Programme d'aide à la formation professionnelle, une somme de 22,7 millions de dollars a été consacrée à

la formation technique et professionnelle donnée pour la majeure partie par des employés de la province ou d'organismes qui relèvent de la compétence de cette dernière. Ces fonds ont été utilisés aussi bien dans le cas du projet des écoles professionnelles que dans celui des instituts de technologie, tout d'abord pour payer les salaires du personnel à l'emploi d'institutions d'enseignement administrées par la province. Les modalités du Fonds de développement approuvées par le Conseil du Trésor excluent des coûts reliés à tout employé permanent de la province ou de l'un de ses organismes. Le rapport annuel du ministre au Parlement traite de ces dépenses en termes d'amélioration des installations scolaires et universitaires plutôt qu'en termes de dépenses salariales.

10.26 Au moment même où le Programme d'aide à la formation professionnelle a été implanté, le ministre mettait également sur pied le Programme de mise en valeur des ressources extracôtières aux termes desquels le Fonds a versé 4 millions de dollars environ à divers ministères du gouvernement de la province. Une partie de ces fonds a également été consacrée aux salaires et aux avantages sociaux d'employés permanents de la province.

10.27 **Défaut de coordonner les dépenses fédérales.** Les projets des écoles professionnelles et des instituts de technologie avaient pour objectif de contribuer à des cours visant à former des étudiants pour des emplois dans des activités extracôtières. Essentiellement, la province devait estimer combien d'étudiants recrutés pour les cours actuels pourraient éventuellement être embauchés pour des activités extracôtières et facturer une proportion correspondante des coûts au Fonds. Puisque Emploi et Immigration Canada contribuait également à plusieurs des cours en question, il y avait exigence de faire l'estimation de tous paiements que le ministère avait versés et de les déduire avant de soumettre la réclamation à ÉMR. Une telle situation comporte le risque de chevauchement financier à moins que chaque partie définisse avec clarté et calcule correctement les dépenses admissibles que chacun doit payer.

10.28 On nous a fait savoir que les réclamations liées à ces projets, pour lesquelles ÉMR a effectué des paiements, se fondaient sur des coûts estimatifs plutôt que sur des coûts réels. À notre demande, ÉMR a obtenu des renseignements supplémentaires de la province. Lorsqu'on établit une comparaison avec les coûts réels fournis par la province à ÉMR, le 15 juin 1988 (quelque 18 mois après que les réclamations eurent été certifiées et finalisées), il est manifeste qu'il y avait des écarts entre ce que ÉMR s'est vu réclamer et a payé, et les dépenses réelles encourues dans les deux projets.

10.29 Dans le cas de l'Institut nautique de la Nouvelle-Écosse, par exemple, et après avoir tenu compte de la part versée par EIC, l'information fournie à ÉMR indique qu'il y a eu, en 1985-1986, des «réclamations en trop» au Fonds de l'ordre de quelque 663 000 $. De fait, pour ce même exercice, les sommes réclamées à EIC, à ÉMR et à au moins un autre ministère fédéral dépassaient le coût total d'opération de l'Institut nautique. Comme conséquence d'autres écarts entre les dépenses réclamées et les dépenses réelles, il y a eu, dans d'autres instituts, des «réclamations en moins» dans le cadre du même projet. La province soutient que, pris ensemble, les «paiements en moins» contrebalancent les «paiements en trop».

10.30 Un facteur qui vient compliquer les choses, c'est que la description du projet est assez vague pour ouvrir la voie à de l'interprétation autour des coûts à inclure. Par exemple, on ne définit pas ce qui doit être inclus dans un coût direct ou dans des frais généraux, malgré le fait que EIC était aussi engagée dans le paiement de portions substantielles de chacune de ces catégories de dépenses. Il s'en est suivi que ni ÉMR ni la province n'avaient une base solide pour établir de quelle façon les réclamations devraient être calculées.

10.31 À notre avis, la définition de coûts admissibles pour ces deux projets et la coordination de ÉMR avec EIC et avec d'autres programmes fédéraux n'étaient pas suffisantes pour assurer qu'il n'y ait pas chevauchement du financement. Nous croyons également que pour exercer un contrôle approprié, ÉMR aurait dû obtenir, en temps plus opportun, que les coûts estimatifs soient rajustés aux coûts réels.

10.32 **Autres cas.** Outre les quatre cas précités, un certain nombre d'autres projets ont été approuvés et laissent planer le doute quant à leur pertinence en rapport avec les activités de mise en valeur pétrolière et gazière extracôtières. Par exemple, le Fonds a engagé 2 millions de dollars pour un système de feux de contrôle de la circulation informatisé à Halifax-Dartmouth.

10.33 Au total, plus de 100 millions de dollars ont été engagés en rapport avec des projets dont la pertinence est douteuse. Ces projets contribuent à l'épuisement du fonds avant que les besoins à long terme en infrastructure du secteur extracôtier de la Nouvelle-Écosse soient cernés avec précision. Ils constituent un précédent défavorable en ce qui concerne tout accord de contribution futur qui pourrait être conçu à des fins analogues.

Le Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier de 225 millions de dollars

Description

10.34 Au mois de février 1985, les gouvernements de Terre-Neuve et du Canada ont signé l'Accord Atlantique sur la gestion des ressources d'hydrocarbures extracôtiers et sur le partage des recettes qui s'y rattachent. L'Accord prévoyait la création d'un fonds de développement de 300 millions de dollars. Les dépenses à même le Fonds devaient être partagées par les gouvernements fédéral et provincial, selon un rapport de 75 à 25 p. 100, respectivement.

10.35 Le premier paiement à la province a été fait au mois d'octobre 1987 afin de défrayer les travaux en cours. Au 31 mars 1988, le gouvernement fédéral avait engagé 79,1 millions de dollars et la province, 26 millions dans 19 projets approuvés. La pièce 10.4 donne plus de détails à cet égard. Un montant supplémentaire de 21 millions de dollars, payable par les deux parties, a été approuvé en principe, mais les fonds n'ont pas été engagés.

Pièce 10.4

FONDS CANADA -- TERRE-NEUVE DE DÉVELOPPEMENT EXTRACÔTIER
PROJETS APPROUVÉS AU 31 MARS 1988
(en milliers de dollars)

Projet	Fonds d'origine fédérale		
	Approuvés	Payés	Solde
Centre de recherche sur les ressources terrestres	18 750 $	3 419 $	15 331 $
Centre de survie au large	3 750	375	3 375
Formation spécialisée	2 250	46	2 204
Centre de conception technique assistée d'ordinateurs	863	863	
Primes d'avancement professionnel	2 250	724	1 526
Centre de médecine en territoire éloigné au large et de télémédecine	2 025	361	1 664
Centre de recherche technique sur les ressources en eau froide	3 750	1 125	2 625
Centre d'excellence de traitement des données numériques marines	5 550	1 766	3 784
Recherche et développement – Financement en bloc	3 750	1 125	2 625
Programme de transfert de la technologie	2 250	260	1 990
Programme de formation en techniques pétrolières	15 825	2 250	13 575
Planification de l'infrastructure industrielle	975	394	581
Formation des gestionnaires - Marystown	750	750	0
Planification de l'infrastructure - Marystown	750	375	375
Route d'accès à Cow Head	497	427	70
Soutien administratif	375	20	355
Centre de formation sur des activités en mer (simulateur)	9 000	75	8 925
Centre de simulation de vol (hélicoptère)	3 150	750	2 400
Simulateurs de vagues	2 625	3 000	(375)
	79 135 $	18 105 $	61 030 $

10.36 La Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique ne définit pas l'objet du Fonds. Tout au plus confère-t-elle au ministère le pouvoir de signer une entente. La Loi ne prévoit aucun critère pour orienter l'admissibilité ou le rejet des dépenses.

10.37 L'examen des autres sources d'information du Parlement sur l'objet des dépenses payées à même le Fonds a permis de découvrir le but de ce dernier, sous la rubrique «Subventions et contributions» du Budget des dépenses de 1988-1989. Ce but est identique à celui du Fonds de développement de la Nouvelle-Écosse, à savoir financer «les frais d'infrastructure se rapportant directement ou indirectement à la prospection, à la mise en valeur, à la production ou au transport de pétrole et de gaz dans la zone extracôtière».

10.38 L'Accord lui-même, dans sa forme approuvée par le gouverneur en conseil, étend la portée des dépenses admissibles au Fonds

> aux coûts de l'infrastructure sociale et économique touchant à la mise en valeur du pétrole et du gaz dans la région extracôtière au cours de la période qui précède le début de la production, et pour permettre à l'économie provinciale de récolter les avantages économiques de cette mise en valeur. (Traduction)

10.39 En outre, l'Accord ainsi que les modalités autorisent le paiement des salaires des employés provinciaux et des coûts d'exploitation des institutions de formation sous réserve

d'une «autorisation expresse des ministres». Dans tous les autres cas, les critères de sélection des projets définis dans l'Accord conclu avec Terre-Neuve sont semblables à ceux qui sont stipulés dans l'entente signée avec la Nouvelle-Écosse.

10.40 Comme dans le cas de la Nouvelle-Écosse, il s'agit d'une entente de ministre à ministre, mais dans le cas de Terre-Neuve, l'un ou l'autre de ces derniers peut soumettre des projets à l'approbation de son homologue. Des 19 projets approuvés à ce jour, seul un projet de simulateur de vagues de 2,6 millions de dollars, à l'Institut de dynamique marine du Conseil national de recherches, est celui qui a été proposé par le ministre fédéral.

10.41 De même, tout comme dans le cas de la Nouvelle-Écosse, un comité du Fonds de développement surveille et examine la mise en oeuvre des projets une fois que les ministres les ont approuvés. Le coordonnateur fédéral du développement économique, à Terre-Neuve, est chargé de tous les volets de l'accord qui engage le gouvernement fédéral et il joue, pour le compte de ce dernier, le rôle de coprésident. La gestion de chacun des projets incombe au gouvernement qui l'a proposé. L'autre partie peut se prévaloir de son droit d'inspection en cours de mise en oeuvre.

Observations

10.42 L'objet du Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier n'est pas suffisamment détaillé dans la loi pour attribuer au gouvernement la responsabilité de rendre compte, devant le Parlement, des dépenses engagées en vertu de l'accord. Les buts du Fonds, comme en témoignent les prévisions de dépenses du gouvernement, ont été assortis d'un mécanisme de concertation entre les deux ministres visés, mécanisme qui ne prévoyait toutefois pas d'obligation précise de rendre compte au Parlement de l'utilisation du Fonds. Cette utilisation étant assujettie à des modalités très générales, c'est donc dire que tout projet à Terre-Neuve serait admissible. À l'instar du Fonds de la Nouvelle-Écosse, des représentants fédéraux ne participent pas à la préparation ni à l'analyse technique des propositions présentées par la province.

10.43 Dans un même temps, bien que nous nous préoccupions du fait que ce mécanisme d'entente s'éloigne des contrôles de gestion et de l'obligation de rendre compte au Parlement, les projets qui sont financés semblent, dans la plupart des cas, liés à la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières.

10.44 Tout comme en Nouvelle-Écosse, nous n'avons relevé aucune indication de l'existence d'un plan coordonné d'investissement du gouvernement fédéral dans les activités extracôtières. Néanmoins, une importante distinction mérite d'être soulignée. En effet, à Terre-Neuve, le plan des retombées et le plan de mise valeur du projet Hibernia ont été approuvés par l'Office Canada – Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers. Bien que ces plans ne couvrent pas la gamme complète des activités extracôtières, ils fournissent une plate-forme de planification où il est possible de débattre de questions telles les mesures à prendre pour contrer l'alternance de forte expansion et de récession que peut engendrer un tel projet de construction.

10.45 Certains projets tels l'amélioration du chantier naval de Marystown témoignent d'une gestion responsable du Fonds. Dans ce cas précis, le coût total prévu de 19 millions de dollars a été réparti entre différentes étapes de financement, au fur et à mesure des besoins de mise en valeur du champ pétrolifère extracôtier Hibernia. La première étape est la planification de l'infrastructure dans laquelle le gouvernement fédéral a engagé 750 000 $.

10.46 Une gestion responsable accrue du Fonds pourrait peut-être tenir à plusieurs facteurs, notamment le caractère de partage des coûts de l'accord et les perspectives sensiblement plus reluisantes de la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières de Terre-Neuve. Les plans du projet Hibernia prévoient également des lignes directrices à propos de l'utilisation prudente du Fonds. Toutefois, l'engagement de dépenses payées par le Fonds n'ayant débuté que tout récemment, il est trop tôt pour évaluer le rendement de l'optimisation des ressources.

10.47 Ni l'entente signée avec Terre-Neuve, ni celle conclue avec la Nouvelle-Écosse ne prévoient la tenue d'une évaluation. À cet égard, ces ententes diffèrent de nombreux autres accords conclus par les gouvernements fédéral et provinciaux, y compris les ententes sur le développement minéral, ce qui n'empêche nullement le gouvernement fédéral de mener ses propres évaluations, comme l'exige le Conseil du Trésor. Nous nous inquiétons donc de l'absence de plans pour effectuer une évaluation de l'efficacité des dépenses.

Ententes sur le développement minéral de 63 millions de dollars

Description

10.48 Le gouvernement fédéral contribue 143,1 millions de dollars aux termes d'une série d'ententes sur le développement minéral (EDM) avec certaines provinces, chaque entente étant d'une durée de cinq ans. Les parties à ces ententes, de leur côté, contribuent 110,4 millions de dollars de sorte que ces EDM représentent, au total des coûts partagés, 253,5 millions de dollars. De la participation financière du gouvernement fédéral de 143,1 millions de dollars, 62,8 millions sont versés par le biais d'accords de contribution fédéraux-provinciaux. La répartition de ces fonds est détaillée à la pièce 10.5.

10.49 Bien que l'objet énoncé de chaque EDM varie de l'une à l'autre, le but commun qu'elles partagent pourrait être présenté comme suit :

- d'établir un cadre de mise en oeuvre de programmes et de mesures visant à stimuler le développement minéral et à accroître les avantages économiques de l'industrie minière de façon concertée.

10.50 Les EDM sont financées en vertu de la Loi sur les ressources et les relevés techniques et administrées par le Secteur de la politique minérale pour le compte d'ÉMR. Chaque EDM précise la manière dont les gouvernements fédéral et provincial collaboreront aux activités individuelles et communes. Il incombe à un comité de gestion fédéral-provincial de veiller à ce que le but et les modalités d'exécution d'une entente soient respectés. Des sous-comités techniques soumettent habituellement des plans annuels d'exécution au comité de gestion pour approbation.

Pièce 10.5

DÉTAIL DU FINANCEMENT DES EDM PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU 31 MARS 1988*
(en millions de dollars)

	Fonds de provenance féd. et prov.	Fonds totaux de provenance fédérale	Participation fédérale directe	Contribution fédérale
Terre-Neuve	22,0 $	15,4 $	11,6 $	3,8 $
Nouvelle-Écosse	26,9	16,1	14,1	2,0
Nouveau-Brunswick	22,3	15,0	13,1	1,9
Île du Prince-Édouard	0,3	0,2	-	0,2
Québec	100,0	50,0	6,8	43,2
Ontario	30,0	15,0	11,0	4,0
Manitoba	24,7	14,8	14,8	-
Saskatchewan	6,4	3,2	3,2	-
Colombie-Britannique	10,0	5,0	0,6	4,4
Yukon**	3,9	3,5	2,2	1,3
Territoires du Nord-Ouest**	7,0	4,9	2,9	2,0
	253,5 $	143,1 $	80,3 $	62,8 $

* Aucune entente n'a été signée avec l'Alberta à ce jour.
** Relève de la compétence des Affaires indiennes en vertu d'ententes de développement économique.

10.51 Notre vérification a porté sur la participation financière du gouvernement fédéral de 43,2 millions de dollars, au Québec, et de 4,4 millions, en Colombie-Britannique. Ces fonds sont déboursés par le biais d'accords de contribution. Dans le cas de l'EDM du Québec, chaque partenaire a convenu d'engager 50 millions de dollars. Le gouvernement fédéral injecte directement 5 millions de dollars dans divers programmes touchant l'amiante et 1,8 million dans des études techno-économiques. Les 43,2 millions de dollars restants de la contribution fédérale sont versés à la province aux fins de l'exécution des programmes suivants :

Activités géoscientifiques	17 375 000 $
Infrastructure de développement minéral	13 453 700
Relance de l'industrie du minerai de fer	6 996 300
Relations publiques	125 000
Promotion du secteur minier	2 000 000
Aide à l'exploration minière	3 250 000

10.52 L'EDM conclue avec la Colombie-Britannique prévoit que chaque partenaire déboursera 5 millions de dollars. Le gouvernement fédéral fournit directement près de 625 000 $ sous la forme de levés géologiques. Les 4 375 000 $ restants sont versés à la province aux fins de l'exécution des programmes suivants :

Promotion des minéraux de la C.-B.	
- Levés géologiques	2 827 000 $
- stèmes d'information géoscientifique	195 000
- Etudes de marché, de faisabilité et techniques	583 000
Aide financière au développement minéral	523 000
Gestion, information du public et évaluation	247 000

10.53 Les ententes sur le développement minéral conclues avec le Québec et la Colombie-Britannique sont chapeautées par les Ententes de développement économique et régional (EDÉR). Les objectifs des EDÉR sont de mettre l'accent sur une stratégie de mise en oeuvre des programmes à caractère régional, le tout en se fondant sur une politique nationale cohérente et sur des analyses des forces économiques des secteurs et des régions; de contribuer au développement régional en fournissant l'infrastructure indispensable; de veiller à ce que l'aide accordée au secteur privé touche des activités où l'autonomie de fonctionnement est possible à long terme et de s'assurer que les activités exercées par chaque palier de gouvernement soient facilement cernables par les contribuables canadiens. La responsabilité globale des EDÉR au sein de l'appareil gouvernemental a été confiée au ministère d'État au Développement économique et régional (MÉDÉR). Au milieu de 1984, cette responsabilité a été cédée au ministre de l'Expansion industrielle régionale.

10.54 Conformément à la Loi de 1983 sur l'organisation du gouvernement et aux documents législatifs subséquents, la signature d'une entente de développement économique et régional avec une province devait être précédée de l'approbation d'un plan de développement économique par le ministre d'État au développement économique et régional ou son successeur et ce, de concert avec les autres ministres. Nous n'avons trouvé aucune indication de ce que ces plans devaient renfermer, mais nous estimons qu'ils devraient justifier la façon dont les fonds publics seront répartis entre des secteurs industriels donnés comme les mines, les forêts, les pêches ou le tourisme, entre autres. Le recours à cette pratique permettrait d'intégrer les EDM dans le plan économique établi par le biais d'une EDÉR avec une province.

Observations

10.55 Les ententes sur le développement minéral diffèrent des fonds de développement à plusieurs égards. Les EDM représentent des engagements financiers moindres avec chacune des provinces et l'argent accordé à chacune d'elles est voté chaque année par le Parlement. Ces ententes sont également plus détaillées que les accords qui se rapportent aux fonds de développement. Par exemple, les EDM définissent la structure de gestion de façon plus détaillée, ils précisent la part des coûts que chacun des participants doit payer et ils décrivent les programmes de développement minéral ainsi que les ressources financières allouées à chacun d'eux et ce, pour chacune des cinq années au cours desquelles l'entente est en vigueur.

10.56 Comme dans le cas des fonds de développement, nous nous préoccupons de savoir si le Parlement, ou le gouvernement, sont dans une position pour savoir si l'on atteint les buts globaux des programmes ou des projets visés par les EDM. Nous n'avons trouvé aucune preuve qui démontre que des plans de développement économique appropriés avaient été préparés afin d'établir un cadre de mise en oeuvre des EDM. Les EDÉR conclues avec le

Québec et la Colombie-Britannique ne prévoient, au plan provincial, aucune stratégie précise de développement minéral, par exemple, une stratégie de construction dans des secteurs forts ou de soutien des secteurs faibles des industries.

10.57 Dans ce contexte incertain, ÉMR a proposé des programmes qui profiteraient au secteur des minéraux de chaque province, programmes qui doivent faire l'objet de discussions avec les ministères provinciaux de l'Énergie et approuvés, en dernier ressort, par le Cabinet. Toutefois, la logique sous-jacente au choix des programmes n'était pas clairement précisée. Ainsi, 7 millions de dollars ont été accordés en vue de la construction d'une route destinée à relancer l'industrie du minerai de fer au Québec à un moment où les prix mondiaux de cette ressource étaient à la baisse et où l'industrie canadienne avait une capacité excédentaire.

10.58 Le manque de précision concernant les plans de développement économique et les objectifs des EDM a engendré des problèmes lors de l'évaluation de l'efficacité. L'évaluation du ministère et notre propre examen ont démontré qu'il y a eu peu d'évaluation utile. ÉMR n'a établi aucun plan d'évaluation globale des dépenses de 143 millions de dollars en relation avec les objectifs du ministère. L'on prévoit que toutes les ententes distinctes feront l'objet d'une évaluation finale. Certains travaux d'évaluation provisoires, de qualité variable, ont été exécutés en rapport avec la plupart des ententes, exception faite de celles conclues avec le Québec.

10.59 Une fois les projets approuvés, le processus de mise en oeuvre semble fonctionner raisonnablement bien. Toutefois, nous avons relevé certains problèmes en ce qui concerne la gestion de l'entente passée avec le Québec. Ainsi, le comité de gestion ne s'est pas réuni aussi souvent qu'il était tenu de le faire; ÉMR a éprouvé certains problèmes pour obtenir les rapports d'étape et au moment de la présente vérification, ÉMR n'avait évalué que les résultats de la première année de cette entente, soit 1985-1986.

Conclusion

10.60 Les ententes fédérales-provinciales que nous avons vérifiées étaient caractérisées par une faiblesse commune, à savoir, une faible obligation de rendre compte au Parlement. Aussi avons-nous examiné le cours des événements pour voir dans quelle mesure le Parlement pouvait tenir le gouvernement responsable de ce qu'il avait obtenu pour les montants dépensés.

10.61 Il y a plusieurs moyens par lesquels l'argent du fédéral peut être transféré aux provinces. Cela peut se faire, par exemple, sous forme de subventions, de contributions ou d'autres genres de paiements de transfert. Dans les cas que nous avons examinés, la méthode choisie consistait dans l'établissement d'ententes de contribution, avec modalités approuvées par les ministres du Conseil du Trésor. Ceci impose au gouvernement l'exigence de contrôler les fonds et d'être comptable devant le Parlement de leurs résultats.

10.62 Du fait que ces ententes de contribution ont été mises en oeuvre sur une base de coparticipation avec les provinces, un important facteur qui influe sur leur succès semble être le degré de compréhension mutuelle entre les deux paliers de gouvernement. D'un point de

vue fédéral, des problèmes pourraient surgir, par exemple, si un gouvernement provincial tentait d'atteindre des objectifs qui ne correspondent pas au but convenu et pour lequel le Parlement fédéral avait voté des fonds.

10.63 Pour ce qui est des EDM et du Fonds de développement Canada – Terre-Neuve, nous sommes persuadés, de façon générale, que les projets mis en oeuvre correspondaient aux lois habilitantes. Néanmoins, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, les fonds accordés par le Parlement fédéral pour la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières extracôtières ont servi à la construction de routes, de ponts et de systèmes de feux de circulation. Souvent, l'approbation, par le ministre fédéral, des projets de la Nouvelle-Écosse semble avoir été donnée du fait d'une interprétation de l'accord différente de celle du but visé par la législation adoptée dans une Loi du Parlement.

10.64 Dans toutes les ententes, nous avons relevé des exemples de non-conformité à l'exigence qu'il y ait obligation de rendre compte des programmes de contribution, obligation imposée par le Conseil du Trésor; par exemple, en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité.

10.65 Nous avons examiné les problèmes que nous avons relevés dans diverses ententes afin de voir si des leçons utiles pouvaient être tirées pour l'avenir. Nos conclusions suivent.

10.66 **Objectifs clairs**. Le processus d'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte au Parlement de ses dépenses devrait commencer par des objectifs clairs. Si les hypothèses ou les principes de planification stratégique du gouvernement sont faibles, le Parlement devrait avoir l'occasion de les remettre en question dans un effort pour clarifier les objectifs. Ce processus ne semble pas avoir bien fonctionné dans le cas des ententes fédérales-provinciales que nous avons examinées. Plusieurs questions comme celles qui suivent n'ont pas été posées :

- Comment les valeurs monétaires ont-elles été établies?
- Quels sont les liens entre les initiatives envisagées et les autres programmes du gouvernement?
- Quel serait un rythme approprié d'engagement de dépenses en fonction des besoins tout en évitant l'effet «feux d'artifice», c'est-à-dire l'alternance de forte expansion et de récession de telles initiatives de financement?
- Quels types de projets sont exclus du financement?

10.67 Dans le cas du Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse et du Fonds Canada – Terre-Neuve de développement extracôtier, la planification stratégique semble avoir pris la forme de négociations entre des gouvernements élus. Le résultat de cette démarche a été une entente globale présentée au Parlement. Les débats sur un telle entente et les possibilités d'y apporter les rajustements nécessaires sont limités du fait que la moindre modification peut se traduire par un échec.

10.68 Dans le cas des EDM, les objectifs sont établis par les ministres à la suite de négociations tenues par leurs représentants. Il reste encore une fois que ce processus se déroule sans que le Parlement en soit tenu informé. Les fondements législatifs des EDÉR sont prévus dans la Loi sur l'organisation du gouvernement, tandis que ceux des mécanismes de financement des EDM se trouvent dans la Loi sur les ressources et les relevés techniques. Le Parlement n'est pas engagé dans la mise en question ou dans la clarification des objectifs économiques des EDÉR afin d'établir des liens concrets avec les objectifs des EDM en ce qui concerne les mines. Ici encore, les ententes globales sont négociées avec un autre gouvernement. Le Parlement n'a la possibilité de faire valoir son point de vue que par le biais du processus annuel d'affectation de crédits.

10.69 **Rôle du Conseil du Trésor.** Habituellement, lorsqu'un projet de loi est débattu par le Parlement, les dispositions vagues ou ouvertes à interprétation qu'il renferme peuvent être mises en question, et peut-être clarifiées, voire précisées. Ce ne fut pas le cas des projets de loi autorisant des fonds de développement. L'objectif d'«infrastructure extracôtière» visé par le Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse est général et imprécis à cause des éléments qui en sont exclus. La Loi sur l'Accord Canada – Terre-Neuve ne précise aucunement un but pour le Fonds de développement extracôtier. Plutôt, le ministre a été investi des pouvoirs de négocier et de signer une entente établissant un Fonds, une fois celle-ci approuvée par le gouverneur en conseil. Ce processus met le poids sur les organismes centraux tels le Secrétariat du Conseil du Trésor qui doivent préciser le contenu d'une telle entente de façon à assurer le succès de sa mise en oeuvre.

10.70 Le Conseil du Trésor ne semble pas avoir joué un rôle de contrôleur prépondérant au cours du processus visant l'élaboration des modalités pour l'utilisation des fonds de développement de façon à s'assurer que les attentes du Parlement se traduisent en termes de modalités d'exploitation concrètes. Ni dans ces accords, ni dans les modalités qui y sont rattachées, le Conseil du Trésor n'a défini avec clarté le mot «infrastructure», dégagé les critères généraux de sélection, insisté sur une analyse officielle, par des représentants du gouvernement fédéral, de la viabilité économique, des facteurs sociaux et du rapport avec les objectifs visés ou inclus une exigence d'évaluation. Le cas échéant, la plupart de ces points sont traités dans les ententes de contribution des EDM.

10.71 Nous suggérons que le Conseil du Trésor et son Secrétariat jouent un rôle prépondérant dans l'interprétation des attentes du Parlement de façon à ce qu'elles soient réalisées.

10.72 En outre, tant avant qu'après la signature des ententes, il est nécessaire de mieux coordonner la participation des ministères fédéraux afin de présenter à la province concernée une image cohérente et d'éviter que des programmes ne se chevauchent. L'administration du Fonds de développement Canada – Nouvelle-Écosse avait besoin d'être consolidée à cet égard. Le Conseil du Trésor ou les autres organismes centraux pourraient ici jouer un rôle utile en s'assurant que cette coordination se concrétise.

10.73 **Évaluation.** Il pourrait parfois être difficile de formuler des plans et des objectifs stratégiques, même si un document législatif l'exigeait. Cette faiblesse au chapitre de l'obligation de rendre compte pourrait être compensée en partie par l'instauration d'un solide

processus de rétroaction tel l'évaluation de programmes. Il reste que l'évaluation, tel qu'elle est appliquée, dans le cas de ces ententes, ne saurait se révéler un outil efficace d'obligation de rendre compte. Les fonds de développement ne comportent pas de plan d'évaluation tandis que pour les EDM, une évaluation provisoire n'a pas encore donné de résultats fructueux. À notre avis, le Conseil du Trésor aurait dû s'assurer que des méthodes d'évaluation étaient en place avant qu'il accorde l'autorisation de dépenser des fonds.

10.74 **Meilleure définition des besoins.** Lorsqu'il y a des besoins clairs et pressants qui permettent de cerner les décisions en matière de dépenses, il semblerait y avoir un rapport plus étroit entre les objectifs établis et l'utilisation des fonds. Cela semble être le cas pour Terre-Neuve. Lorsque les besoins et les objectifs ne sont pas définis avec clarté, il est nécessaire d'adopter certaines mesures de freinage des dépenses afin de s'assurer de la disponibilité de fonds lorsque les besoins se précisent. Les affectations annuelles de crédits offrent un moyen de maintenir le contrôle à cet égard.

10.75 **Partage des coûts.** Le Fonds Canada – Nouvelle-Écosse est financé à 100 p. 100 par les dollars du gouvernement fédéral. À Terre-Neuve, la province doit contribuer dans une proportion de 25 p. 100. Nous remarquons également, dans le cas des EDM, que le coût d'une partie des travaux est toujours partagé. Dans le cas du Fonds Canada – Terre-Neuve et des EDM, l'expérience démontre que le partage des coûts dans les ententes fédérales-provinciales incite chaque partie à rechercher la rentabilité.

10.76 **Recommandation.** Du fait que notre vérification porte sur plusieurs ententes fédérales-provinciales qui n'engagent qu'un seul ministère, nous ne sommes pas en mesure de tirer des conclusions applicables à l'ensemble du gouvernement. Néanmoins, il nous semble qu'il y a un besoin de veiller à tout le moins à ce que tout projet de loi présenté au Parlement soit conforme aux meilleures pratiques de contrôle déjà élaborées au sein du gouvernement. Plus encore, la nature particulière des ententes de contribution fédérales-provinciales pourrait exiger l'adoption de mesures spéciales destinées à améliorer l'obligation de rendre compte au Parlement.

10.77 **Le Conseil du Trésor et les gestionnaires de programme devraient examiner les secteurs à problème que nous avons fait ressortir et tirer des leçons en vue des futures ententes de contribution fédérales-provinciales. Les facteurs qui suivent semblent particulièrement importants à cet égard :**

- **une définition d'objectifs clairs;**
- **une définition plus précise des besoins et des plans dans les modalités des ententes;**
- **une évaluation de programme indépendante;**
- **un partage des coûts;**
- **une coordination interministérielle suffisante des dépenses du gouvernement fédéral dans une province.**

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	11.1
Étendue et approche de l'étude	11.10
Contexte du programme d'emprunt	11.14
Opérations d'emprunt	
Titres d'emprunt	11.24
Décisions stratégiques ou à moyen terme	11.31
Aménagements stratégiques	11.55
Décisions tactiques ou à court terme	11.56
Évaluation du programme	11.70
Information destinée au Parlement	11.77
Pièces	

11.1 Dette publique brute
11.2 Nouveaux emprunts du gouvernement du Canada en pourcentage des emprunts intérieurs annuels nets
11.3 Liens entre les activités et opérations influant sur la gestion du programme d'emprunt
11.4 Dette du gouvernement du Canada : portefeuilles des non-résidents
11.5 Titres d'emprunt du gouvernement du Canada : répartition des portefeuilles
11.6 Obligations négociables du Canada
11.7 Obligations d'épargne du Canada
11.8 Bons du Trésor
11.9 Comparaison des rendements sur les titres du gouvernement du Canada
11.10 Rendement moyen des titres du gouvernement du Canada
11.11 Dépôts du gouvernement du Canada (soldes hebdomadaires)
11.12 Dépôts du gouvernement du Canada (soldes mensuels)

11

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT

Points saillants

La dette publique brute est passée de moins de 40 milliards de dollars au début des années 70 à plus de 325 milliards de nos jours. L'intérêt de la dette publique est devenu le principal poste des dépenses fédérales. (Paragraphes 11.1, 11.2)

Les emprunts nécessaires pour répondre aux besoins financiers du gouvernement fédéral sont soumis à des influences extérieures telles que des taux d'intérêt instables et exceptionnellement élevés, des marchés financiers moins réglementés et des institutions financières concurrentielles. Il est tout à l'honneur des gestionnaires du programme d'emprunt d'avoir répondu à ces exigences et de continuer, manifestement, à tenter de réduire les coûts. (11.22, 11.23 et 11.55)

On devrait sérieusement envisager l'élaboration d'une stratégie de moindre coût ou d'un cas de base à utiliser comme jalon par rapport auquel évaluer les avantages et les coûts des stratégies de rechange. Cette méthode exigerait que les objectifs, les opportunités, les contraintes et les risques secondaires liés aux activités d'emprunt soient clairement spécifiés. Elle constituerait aussi une première étape importante pour l'évaluation de l'efficacité du programme d'emprunt. (11.41 à 11.54)

Il faudrait tenir compte du coût relatif complet des divers titres d'emprunt (obligations d'épargne, obligations négociables et bons du Trésor) pour déterminer la proportion à financer par chacun. (11.24 à 11.30)

Le gouvernement maintient des dépôts pour pouvoir faire face à ses échéances. Étant donné qu'il paie un taux d'intérêt plus élevé sur l'argent emprunté que celui qu'il obtient sur les fonds en dépôt, le niveau des dépôts et leur bon emploi sont importants. Cela nécessite une prévision exacte des besoins de trésorerie. Des données améliorées sur les dépenses, les recettes et les soldes de trésorerie devraient contribuer à réduire encore davantage les coûts. (11.62 à 11.69)

Les parlementaires devraient être mieux informés des objectifs généraux du programme d'emprunt, de l'exécution des opérations d'emprunt et de gestion des dépôts, ainsi que des liens entre le programme d'emprunt et les activités fiscales, monétaires et réglementaires, ainsi que l'économie dans son ensemble. (11.78 à 11.80)

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT

Introduction

11.1 L'encours de la dette publique brute est passé de moins de 40 milliards de dollars au début des années 70 à plus de 325 milliards, comme le montre la pièce 11.1. L'accroissement de la dette, joint à l'élévation des taux d'intérêt, a fait gonfler les intérêts sur la dette publique plus vite que n'ont augmenté les dépenses consacrées aux autres programmes fédéraux.

11.2 Le service de la dette est passé d'environ 4 milliards de dollars, soit 10,6 p. 100 des dépenses fédérales en 1975-1976, à 29 milliards, soit 23,3 p. 100, en 1987-1988. L'intérêt de la dette publique est le principal poste des dépenses fédérales. Il s'agit d'un programme législatif; l'engagement de payer des intérêts est contracté au moment de l'emprunt des fonds.

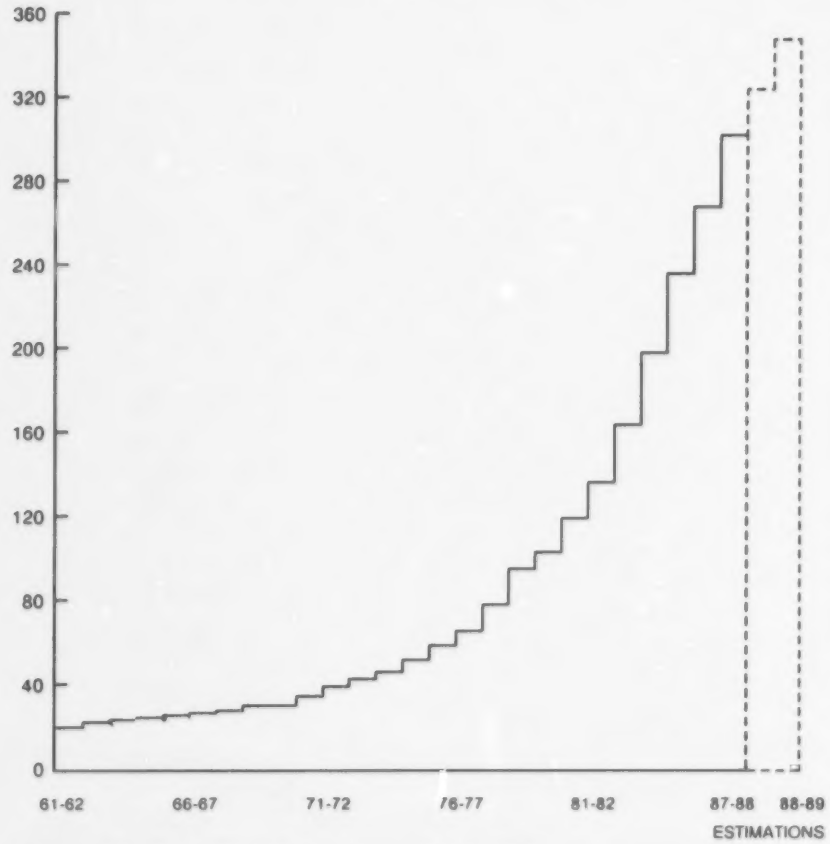
11.3 Le Programme de la dette publique du gouvernement du Canada est aussi un programme résiduel : son ampleur dépend de toute une série d'autres décisions d'orientation et d'exécution, ainsi que de la conjoncture économique. Les agents de la Section de la dette fédérale (SDF), au ministère des Finances, ainsi que leurs supérieurs immédiats sont chargés de conseiller le ministre sur les emprunts nécessaires pour répondre aux besoins de trésorerie du gouvernement. C'est toutefois la Banque du Canada qui, à titre d'agent financier du gouvernement, s'acquitte de la plupart des tâches administratives qu'entraînent l'émission des titres, le service des dettes en cours et la gestion de la trésorerie fédérale. La Banque est la principale conseillère du ministère des Finances en matière de gestion des dépôts et du programme d'emprunt.

11.4 Le but du programme est d'emprunter les fonds nécessaires pour satisfaire aux besoins de trésorerie du gouvernement, au moindre coût à long terme et, de préférence, sans perturber les marchés financiers intérieurs ni les opérations de politique monétaire. Les emprunts fédéraux, qui en moyenne représentaient quelque 34 p. 100 de l'augmentation nette de la dette intérieure au cours des années 70, sont passés aux environs de 58 p. 100 en moyenne pendant les années 80 (voir la pièce 11.2).

11.5 Les gestionnaires de programmes doivent décider d'emprunts bruts se chiffrant en milliards de dollars et gérer des dépôts extrêmement importants, qu'il convient de contrôler et de placer de façon judicieuse. Les dépôts sont maintenus à un niveau suffisant pour permettre le règlement des chèques du gouvernement présentés à l'encaissement. Cependant, tout excédent de l'encaisse sur les besoins, même pendant une brève période, entraîne un manque à gagner. Le gouvernement paie un taux d'intérêt plus élevé sur ses emprunts que celui qu'il reçoit sur ses dépôts; l'écart entre les taux, combiné à l'excédent des dépôts, détermine le manque à gagner.

Pièce 11.1

DETTE PUBLIQUE BRUTE
(en milliards de dollars courants)

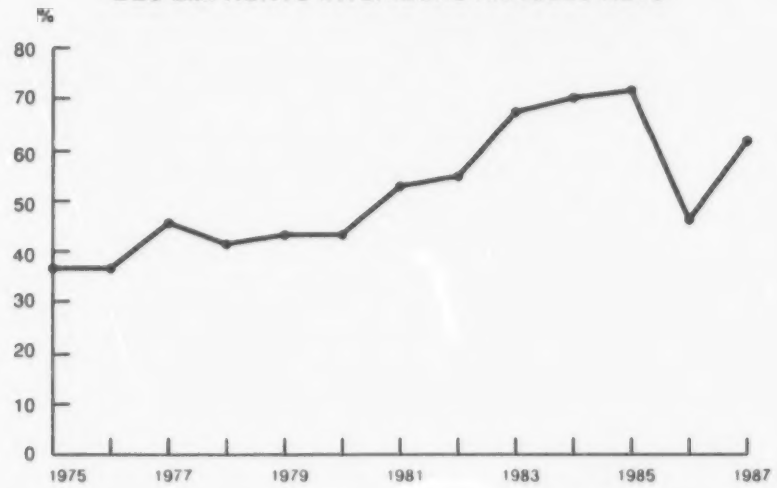


Source : Ministère des Finances, Plan financier, 10 février 1988

11.6 La SDF formule des recommandations sur la stratégie d'emprunt ainsi que sur les émissions à court terme et sur la gestion de l'encaisse. Les projections des besoins d'emprunt du gouvernement sont fournies par la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique du ministère des Finances, ainsi que par la Banque du Canada. La SDF tient un relevé des échéances à venir, ce qui lui permet de connaître les fonds nécessaires pour rembourser les dettes échues. Elle élabore des propositions de dosage entre les divers titres pour le financement des nouvelles émissions et des renouvellements, de manière à réduire le coût des emprunts pour le gouvernement en raccourcissant ou en allongeant l'échéance moyenne de la dette globale. Elle peut déterminer la régularité des besoins d'emprunt dans le cadre de divers calendriers de renouvellement et elle est en mesure de projeter les variations de coûts correspondant à chaque calendrier possible dans l'hypothèse d'une évolution des taux d'intérêt différente de celle qui est généralement prévue.

Pièce 11.2

NOUVEAUX EMPRUNTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN POURCENTAGE DES EMPRUNTS INTÉRIEURS ANNUELS NETS



Remarque : Ce graphique présente l'augmentation nette de l'encours de la dette du gouvernement du Canada en pourcentage de l'ensemble des nouvelles émissions nettes de titres placées au Canada, abstraction faite des actions privilégiées et ordinaires émises par les sociétés.

Source : Revue de la Banque du Canada, mars 1988

11.7 La SDF ne dispose pas de ressources internes permettant de représenter au moyen d'un modèle les effets d'une évolution rapide des marchés financiers sur le programme d'emprunt. En outre, elle ne peut chiffrer l'incidence que les stratégies ou tactiques retenues peuvent avoir sur les marchés financiers et, par leur biais, sur l'ensemble de l'économie.

11.8 La SDF dépend donc dans une large mesure de renseignements provenant de l'extérieur. La principale source d'information, d'analyse et de prévision des besoins d'emprunt pour l'exercice est la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, aux Finances, tandis que les renseignements nécessaires à la gestion quotidienne de la trésorerie proviennent de la Banque du Canada.

11.9 La Banque participe également de près à la promotion et à l'émission des titres du gouvernement, se servant des banques commerciales et des courtiers en valeurs mobilières comme principaux «grossistes» pour distribuer les obligations négociables du gouvernement et ses bons du Trésor. Ces institutions, aux côtés d'un large éventail d'autres établissements, assurent également la promotion et la vente directe au public des Obligations d'épargne du Canada.

Étendue et approche de l'étude

11.10 Notre étude a porté plus précisément sur les activités de la SDF au ministère des Finances, et notamment sur la documentation des processus de planification et d'exécution, ainsi que sur les systèmes mis en place pour les emprunts nécessaires aux besoins de trésorerie du gouvernement et pour le contrôle de l'encaisse.

11.11 Nous avons déterminé dans quelle mesure l'efficacité du programme d'emprunt était évaluée. Nous avons aussi étudié les renseignements fournis au Parlement au sujet du Programme de gestion de la dette.

11.12 Notre étude a également comporté un examen des documents disponibles ainsi que des séances d'information auprès de spécialistes du secteur privé. Nous avons interviewé les responsables des programmes d'emprunt de deux provinces et de grandes sociétés publiques. Les fonctionnaires de la Banque du Canada nous ont également décrit les activités qui, à la Banque, se rattachent à l'émission de nouveaux titres sur le marché intérieur et à la gestion des dépôts du gouvernement. Au ministère des Finances, nous nous sommes entretenus avec les gestionnaires et les agents du programme et nous avons examiné les documents relatifs à la planification et aux opérations d'emprunt et de gestion de l'encaisse.

11.13 En raison de l'absence de critères établis sur l'optimisation des ressources pour la vérification des opérations de la dette publique, nous nous sommes placés dans l'optique d'un gestionnaire prudent pour ce qui est des renseignements, des systèmes, des processus et de la documentation que nous nous attendions à voir en place. Ce faisant, nous avons élaboré des critères que le ministère des Finances a acceptés. Les critères applicables dans chaque cas sont énoncés avant nos observations.

Contexte du programme d'emprunt

11.14 Le Programme de la dette publique du gouvernement fédéral est géré par la SDF, aux Finances. Le titre du programme est cependant quelque peu trompeur. Ses gestionnaires ne se sont vu attribuer aucun rôle dans la planification, l'analyse ou l'orientation des opérations financières qui déterminent dans une large mesure l'importance et la croissance de la dette publique. En outre, ils ne gèrent pas la majeure partie des dépenses imputées à ce programme. C'est la Banque du Canada, à titre d'agent financier et de banquier du gouvernement, qui veille au paiement des intérêts aux détenteurs de titres d'État sur le Trésor (Fonds du revenu consolidé - FRC). Les intérêts à payer s'élevaient pour 1987-1988 à 28,9 milliards de dollars, selon les estimations, soit 99 p. 100 du coût total du programme de la dette publique.

11.15 La SDF a pour principaux rôles de veiller aux dispositions d'emprunt nécessaires au refinancement de la dette publique venant à échéance et à la satisfaction des besoins d'argent frais du gouvernement, et de gérer le niveau et l'emploi des dépôts du gouvernement.

11.16 Les emprunts nécessaires pour répondre aux besoins d'argent frais se sont élevés à 24,5 milliards de dollars en 1987. Les emprunts bruts nécessaires au refinancement

de la dette venant à échéance, aux rachats d'Obligations d'épargne du Canada (OÉC) et à la satisfaction des nouveaux besoins ont dépassé les 200 milliards de dollars. Toute variation, fût-elle extrêmement faible, des taux d'intérêt ou des rendements peut se traduire en sommes considérables. Les gestionnaires du programme doivent cependant accepter les intérêts ou rendements que le marché est disposé à verser. Ils ne peuvent obliger les épargnants et les emprunteurs à souscrire ses titres.

11.17 D'après les estimations provisoires du ministère des Finances, les commissions versées sur les émissions d'obligations nationales se sont élevées à plus de 170 millions de dollars en 1987-1988. Elles ont été versées à des institutions financières pour la promotion des OÉC (17,5 milliards de dollars de ventes brutes en 1987-1988) et des Obligations négociables du Canada (ONC) (8,8 milliards de dollars de ventes brutes à commission en 1987-1988). Les taux de commission sont fixés par le ministère des Finances.

11.18 La gestion de l'encaisse du gouvernement porte elle aussi sur des sommes considérables. Par exemple, la réserve appelée «volant de trésorerie», maintenue sous forme de soldes créditeurs dans tout le système bancaire afin de garantir le règlement des factures du gouvernement en temps opportun, s'élève à environ 800 millions de dollars par semaine. Plusieurs demandes importantes de retrait immédiat sur ces comptes pourraient se présenter simultanément. Un retrait d'une ampleur équivalant à ce volant de trésorerie ne pourrait provenir en pratique que des opérations du Fonds des changes, c'est-à-dire d'une intervention effectuée par la Banque du Canada, à titre d'agent du gouvernement, pour limiter une hausse subite du dollar. De plus, le gouvernement garde une encaisse suffisante, sous forme de dépôts à vue, pour faire face aux dépenses nettes prévues jusqu'à la date de l'emprunt suivant. Les dépenses budgétaires se sont élevées à environ 2,4 milliards de dollars en moyenne par semaine en 1987-1988. Les taux d'intérêt rémunérant les dépôts à vue sont inférieurs, de par une formule, de 2,5 points au taux débiteur de base. Cependant, les dépôts à terme, même pour quelques jours seulement, sont rémunérés à des taux plus élevés, déterminés par adjudication.

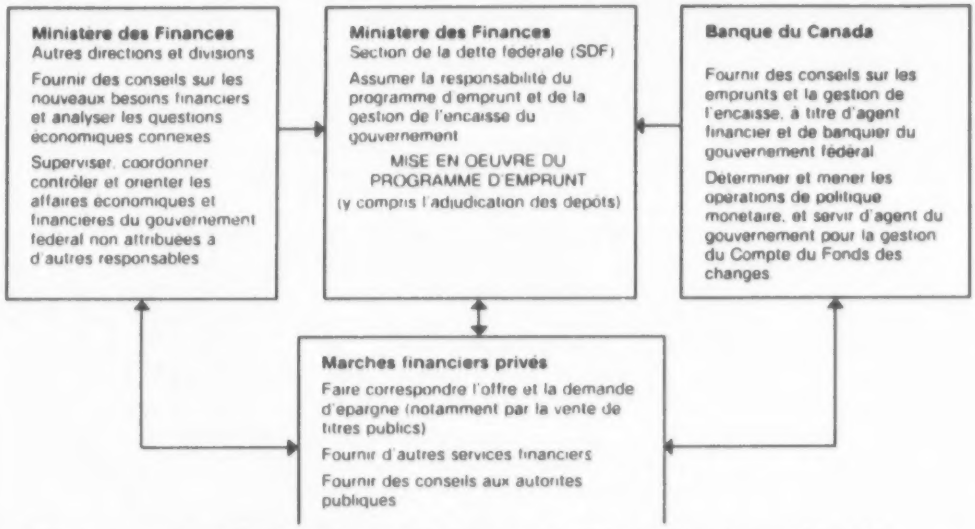
11.19 La pièce 11.3 donne un aperçu général des liens qui existent entre les activités et opérations ne relevant pas de la SDF et les fonctions dont elle s'acquitte au titre du programme d'emprunt, y compris la gestion de l'encaisse du gouvernement. La Banque du Canada est la seule source de projections journalières et hebdomadaires des nouveaux besoins d'emprunt et des dépôts bancaires du gouvernement.

11.20 De plus, la Banque, qui procède à l'émission proprement dite des obligations et des bons, tient un relevé de la participation des intermédiaires privés aux diverses campagnes de vente des titres publics ainsi que de leur efficacité à ce titre. La Banque se fonde sur l'analyse de ces relevés pour répartir les ONC entre les intermédiaires afin qu'ils les vendent moyennant commission.

11.21 La SDF tient ses propres registres d'échéance de la dette. Ces renseignements sont stockés de façon à permettre de simuler les calendriers d'échéances futures lorsqu'on prend pour hypothèse des répartitions différentes de la dette publique entre les divers titres et divers profils d'échéances pour chaque émission. Ils permettent également aux responsables

Pièce 11.3

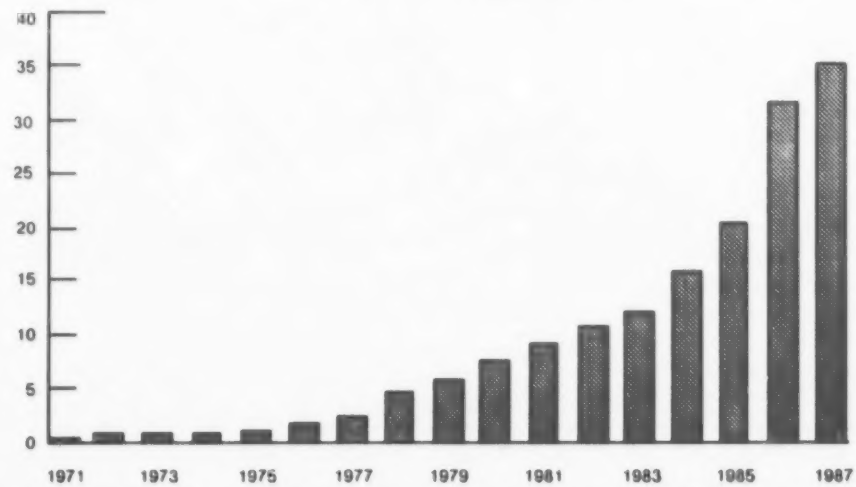
LIENS ENTRE LES ACTIVITÉS ET OPÉRATIONS INFLUANT SUR LA GESTION DU PROGRAMME D'EMPRUNT



Remarque : Les flèches remontant des marchés financiers privés vers les autorités publiques indiquent les renseignements fournis à ces dernières

Pièce 11.4

DETTE DU GOUVERNEMENT DU CANADA : PORTEFEUILLES DES NON-RÉSIDENTS (en milliards de dollars courants)



Remarque : Les données présentées ne comprennent pas la dette des sociétés d'État du gouvernement du Canada détenue dans les portefeuilles des non-résidents.

Source : Revue de la Banque du Canada, décembre 1980 et mai 1988

d'évaluer les variations de frais d'intérêt selon les types et les dosages de titres d'emprunt utilisés, dans le cadre de diverses hypothèses d'évolution des taux d'intérêt. La plupart des hypothèses et des projections financières relatives aux mois et aux années à venir sont fournies par d'autres directions du ministère des Finances.

11.22 L'autre aspect important de la commercialisation des titres d'État est le rôle que jouent les marchés financiers privés. Ce sont eux qui mobilisent l'épargne des autres secteurs pour financer le déficit fédéral. Les marchés financiers s'orientent depuis plusieurs années maintenant vers une intégration globale plus poussée. Il en est résulté, d'une part, un accroissement des achats d'obligations négociables et de bons du gouvernement par les non-résidents (voir la pièce 11.4) et, d'autre part, une instabilité accrue de l'offre et du coût du capital, les fonds se déplaçant d'un pays à l'autre afin d'obtenir un rendement plus élevé, pour un niveau de risque donné.

11.23 La réglementation régissant les marchés financiers s'est également transformée depuis quelques années. Au Canada, la déréglementation a permis de décloisonner les catégories d'institutions, ou «piliers» du secteur financier, entre lesquelles on maintenait autrefois des séparations. On peut notamment relever, à cet égard, le rapprochement de certaines banques avec des maisons de courtage en valeurs mobilières. Cependant, d'autres modifications de la réglementation permettent aux entreprises étrangères d'accroître leur participation au marché canadien des valeurs mobilières. Dans l'ensemble, le nombre de courtiers autorisés à présenter des offres pour la vente en gros des titres négociables du gouvernement fédéral (66 distributeurs primaires en 1987) est demeuré élevé. De même, l'ensemble des enchères présentées par les distributeurs primaires a constitué près du triple, en moyenne, du montant des obligations et bons offerts aux adjudications. Les responsables des emprunts de l'État sont assurés de travailler dans un marché financier concurrentiel et perfectionné.

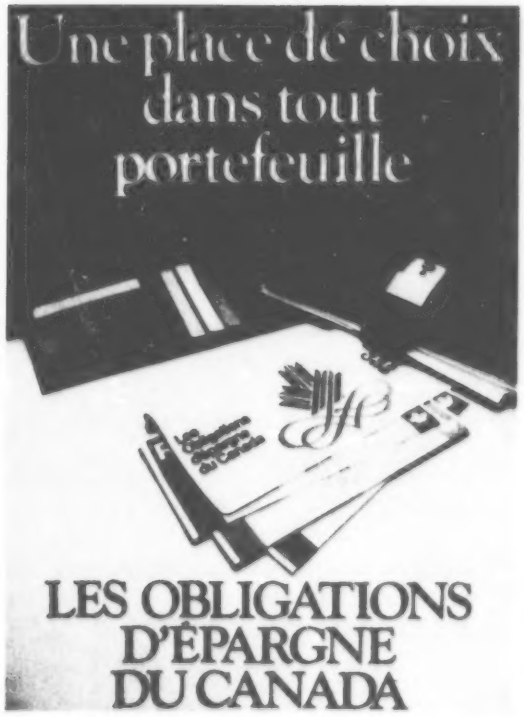
Opérations d'emprunt

Titres d'emprunt

11.24 La qualité des titres du gouvernement fédéral fixe la norme applicable à tous les autres emprunteurs. Aucun autre emprunteur canadien n'a une meilleure cote de crédit, ni des besoins de financement aussi importants.

11.25 Bien qu'on ait mis à l'essai toute une gamme d'obligations et de bons au fil des ans, la très grande majorité des titres du gouvernement détenus dans le public prennent les formes suivantes :

- Obligations négociables du Canada (ONC), titres à taux fixe ayant une échéance d'au moins deux ans;
- Obligations d'épargne du Canada (OÉC), titres offerts sur le «marché du détail» afin d'attirer directement l'épargne des particuliers;
- bons du Trésor, principaux effets à court terme.



Les obligations d'épargne du Canada dérivent des bons de la Victoire (voir le paragraphe 11.25).

La pièce 11.5 illustre la répartition des emprunts entre ces trois catégories de titres au cours des années. Les pièces 11.6, 11.7 et 11.8 décrivent ces titres et leur évolution récente.

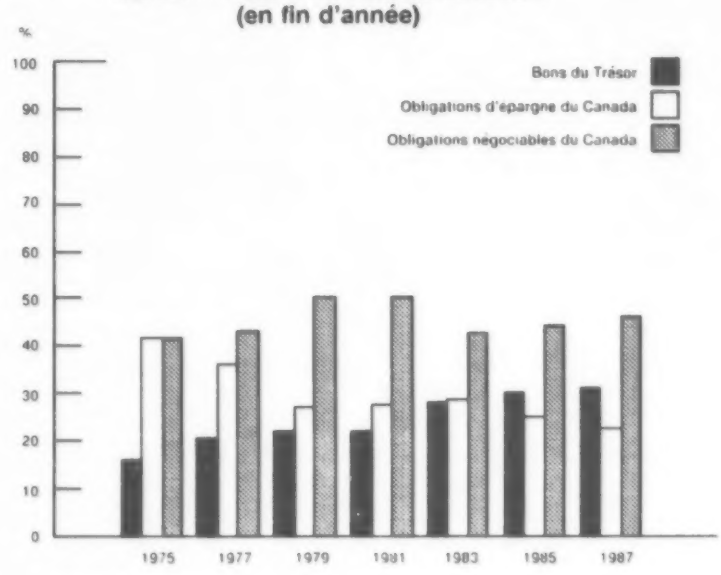
11.26 **Critère de vérification des titres d'emprunt.** *Les décisions du programme d'emprunt ne devraient être prises qu'après que toutes les répercussions importantes sur le plan des coûts ont été envisagées.*

11.27 Les frais d'intérêt représentent la majeure partie des coûts d'emprunt. Aussi, les écarts de taux d'intérêt entre catégories de titres constituent-ils le facteur le plus important dans l'élaboration du programme global d'emprunt. La pièce 11.9 illustre les variations de taux d'intérêt selon les catégories de titres.

11.28 Les agents de la SDF examinent aussi les frais, autres que les intérêts, qu'entraînent la vente et l'émission des diverses formes de titres, dans chaque grande catégorie, dans la mesure où ces frais sont imputés au ministère des Finances. Nous présentons par exemple ci-après les taux de commission applicables aux ONC. L'établissement de ces taux par les Finances reflète l'objectif de réduction des coûts de la SDF. Dans le contexte des opérations d'emprunt des Finances, rien ne nous a indiqué que le critère précédent n'avait pas été respecté.

Pièce 11.5

TITRES D'EMPRUNT DU GOUVERNEMENT DU CANADA : RÉPARTITION DES PORTEFEUILLES (en fin d'année)



Source : Revue de la Banque du Canada, décembre 1984 et avril 1988.

Barèmes des commissions (en cents par 100 $ de valeur nominale) :

À partir de	2 ans	3 ans	5 ans	7 ans	10 ans	Long terme
Avril 1977	20	25	50	-	60	75
Décembre 1979	20	20	45	-	55	70
Février 1980	20	20	40	-	55	70
Juin 1983	-	15	40	40	55	70
Juillet 1983	-	15	35	40	55	70
Octobre 1983	-	15	35	35	55	70
Février 1985	-	20	30	35	45	60

11.29 Les analyses sont toutefois limitées par le fait que la SDF ne dispose d'aucun renseignement sur les frais subis par la Banque du Canada à titre d'agent financier du gouvernement. Les frais de la Banque varient selon les catégories de titres et les variantes d'un titre particulier. La charge de travail de la Banque est disproportionnée pour ce qui est du service des OÉC. C'est ce que révèlent les descriptions figurant dans certains numéros de la revue mensuelle de la Banque et dans son rapport annuel. Bien que les frais d'intérêt représentent la majeure partie du coût total, les autres frais du programme d'OÉC, assumés par les Finances, équivalent à plus d'un pour cent des ventes, au moment de l'émission. En répartissant ses emprunts entre les différentes catégories de titres, le ministère des Finances n'a pas tenu compte des frais supplémentaires, autres que les intérêts, occasionnés par le service de la dette et pris en charge par la Banque du Canada.

Pièce 11.6

OBLIGATIONS NÉGOCIABLES DU CANADA (ONC)

A. **VENDUES PAR ADJUDICATION :** *aux distributeurs primaires; le marché détermine directement le taux d'intérêt effectif, pas de commission; se vendent généralement rapidement; débouchés généralement plus restreints qu'avec la vente par syndicat.*

Exemple récent de vente

Bulletin, 9 décembre 1987 : le ministre des Finances annonce que 450 millions de dollars d'obligations à 7 ans et 2 mois non remboursables par anticipation seront adjugées à des distributeurs primaires d'ONC le 15 décembre 1987.

Communiqué de presse, 15 décembre 1987 : la Banque du Canada annonce pour le compte du ministère des Finances qu'elle a accepté des enchères pour 450 millions de dollars d'obligations non remboursables par anticipation du gouvernement du Canada à 7 ans et 2 mois, livraison 5 janvier 1988 et échéance 1er mars 1995. Le taux du coupon est fixé à 10 p. 100.

B. **VENDUES PAR L'INTERMÉDIAIRE D'UN SYNDICAT :** *le ministre des Finances approuve les taux et autres conditions, et la Banque du Canada attribue des paquets d'obligations à un syndicat de distributeurs primaires, après avoir consulté les institutions financières afin de connaître leur opinion sur la capacité d'absorption du marché; les obligations sont ensuite vendues au détail moyennant commission (voir ci-après); les commissions incitent les entreprises à participer à d'autres opérations de vente de titres ainsi qu'au marché secondaire, et à prendre le risque supplémentaire de trouver à ces obligations des débouchés plus larges que lorsqu'elles sont vendues par adjudication.*

Exemple récent de vente

Bulletin, 13 janvier 1988 : le ministre des Finances annonce une nouvelle émission d'obligations negociables qui sera offerte le 19 janvier 1988. Cette émission comprendra quatre échéances : à court terme, à moyen terme, à 8-10 ans et à long terme. Date et livraison des titres : 1er février 1988.

Bulletin, 18 janvier 1988 : le ministre des Finances annonce le montant total de l'émission, 1 100 millions de dollars, et les taux et échéances précis des titres, ainsi qu'un plafond de 350 millions pour les titres à long terme.

Bulletin, 19 janvier 1988 : le ministre des Finances annonce le prix de chaque échéance dans le cadre de l'émission de 1 100 millions de dollars.

Bulletin, 20 janvier 1988 : le ministre des Finances annonce le montant de chaque échéance composant l'émission.

C. **RÔLE DES ONC DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE**

Avantages

- Un taux et une date d'échéance fixes permettent d'établir avec beaucoup de précision les projections de coûts et les plans de vente.
- Ces titres intéressent les grandes masses d'épargne institutionnelle, notamment les régimes de retraite et les fonds de placement.
- Ils permettent au gouvernement de s'engager lorsque les taux d'intérêt sont faibles et qu'on s'attend à ce qu'ils augmentent.
- Ils offrent une souplesse relative dans la mesure où une émission particulière peut être rouverte, ce qui permet de réduire le coût des fonds supplémentaires obtenus à cette occasion.

Inconvénients

- Ces titres risquent de «bloquer» le gouvernement à des taux d'intérêt relativement élevés, si ces derniers diminuent pendant que les titres sont en cours.
- À un moment donné, les rendements sont plus élevés que sur les bons du Trésor à moins long terme.
- La partie enregistrée des ONC en cours entraîne des frais administratifs considérables lorsque ces titres sont négociés.

Pièce 11.7

OBLIGATIONS D'ÉPARGNE DU CANADA (OÉC)

A. DESCRIPTION GÉNÉRALE : *les OEC sont des dérivés des bons de la Victoire, mais leurs conditions varient maintenant d'une année à l'autre; elles exigent de longs délais de planification; les souscriptions moyennes sont faibles (5 631 $ pour 1987-1988); les ventes sont nombreuses chaque année; environ 5 millions de Canadiens détiennent des OEC.*

Exemple récent de vente

Bulletin, 25 septembre 1987 : le ministre des Finances annonce qu'une nouvelle émission d'OÉC (série 42) sera offerte, à des taux et conditions à annoncer à la mi-octobre.

Bulletin, 15 octobre 1987 : le ministre des Finances annonce que la série 42 sera offerte à 9 p. 100 d'intérêt la première année, sous réserve d'un plafond d'achat de 75 000 $ par personne.

Bulletin, 23 octobre 1987 : le ministre des Finances annonce que le plafond individuel a été ramené à 20 000 $. Une forte demande est prévue en raison d'une baisse récente des taux d'intérêt au Canada et à l'étranger. Le gouvernement se réserve le droit de mettre fin à la vente n'importe quand.

Bulletin, 28 octobre 1987 : le ministre des Finances annonce que la série 1987-1988 ne sera plus en vente après le 30 octobre 1987.

Bulletin, 27 novembre 1987 : le ministre des Finances annonce que les ventes brutes de la série 1987-1988 ont atteint 17 450 millions de dollars et les souscriptions nettes (après rachats), 14 913 millions de dollars.

B. RÔLE DES OÉC DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Avantages

- Les OÉC élargissent la répartition des titres fédéraux, contribuant ainsi à en stabiliser la vente à long terme.
- Elles offrent une source de financement à relativement bon marché.

Inconvénients

- Les rachats représentent un facteur d'incertitude (les OÉC sont détenues en moyenne pendant quatre ans, mais elles sont encaissables sans pénalité après trois mois).
- Les commissions atteignent près de 70 cents sur 100 $ et les autres coûts, plus de 30 cents en moyenne sur 100 $.
- Des taux d'intérêt élevés entraînent un dépassement de l'objectif de vente, et inversement, mais il faut fixer les taux longtemps à l'avance.
- Il faut corriger les taux d'intérêt en fonction de l'encours si le taux de l'année courante est plus élevé, mais pas s'il est moins élevé.
- La période de grâce consentie pour effectuer un paiement en espèces, après que les intérêts ont commencé à courir, augmente les coûts.
- Les frais de service élevés sont illustrés par le fait que les OÉC représentent 80 p. 100 des certificats traités et des versements d'intérêt effectués par la Banque du Canada sur les titres fédéraux.

Pièce 11.8

BONS DU TRÉSOR

A. ***DESCRIPTION GÉNÉRALE :*** *dosage d'échéances à 3, à 6 et à 12 mois, ils sont destinés à refinancer les bons venant à échéance ainsi qu'à attirer un large éventail d'acheteurs institutionnels et, de plus en plus, individuels; adjudications hebdomadaires; variante speciale (pour la gestion de trésorerie) à échéance de 10 à 44 jours, émise à l'occasion pour pallier un déficit à court terme inhabituel, mais généralement prévu, du FRC, par exemple lorsque des OEC sont remboursées juste avant une nouvelle émission.*

Exemple récent de vente
Communiqué de presse, 5 mai 1988 : la Banque du Canada annonce pour le compte du ministre des Finances qu'elle a accepté des enchères pour 3 600 millions de dollars de bons du Trésor du Canada, date et livraison 6 mai 1988, comme suit :

Montant	Échéance	Rendement moyen
2 050 000 000 $	3 mois	8,87 p. 100
1 000 000 000 $	6 mois	9,18 p. 100
550 000 000 $	12 mois	9,49 p. 100

À l'adjudication de la semaine dernière, les taux moyens étaient de 8,87 p. 100 à trois mois, de 9,21 p. 100 à six mois et de 9,45 p. 100 à douze mois. Les enchères devaient être reçues le 12 mai 1988 pour 3 250 millions de dollars de bons du Trésor du Canada, date et livraison 13 mai 1988. Sur ce total, 1 800 millions seront représentés par des bons à 91 jours, 900 millions par des bons à 181 jours et 550 millions par des bons à 364 jours.

B. **RÔLE DES BONS DU TRÉSOR DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE**

Avantages

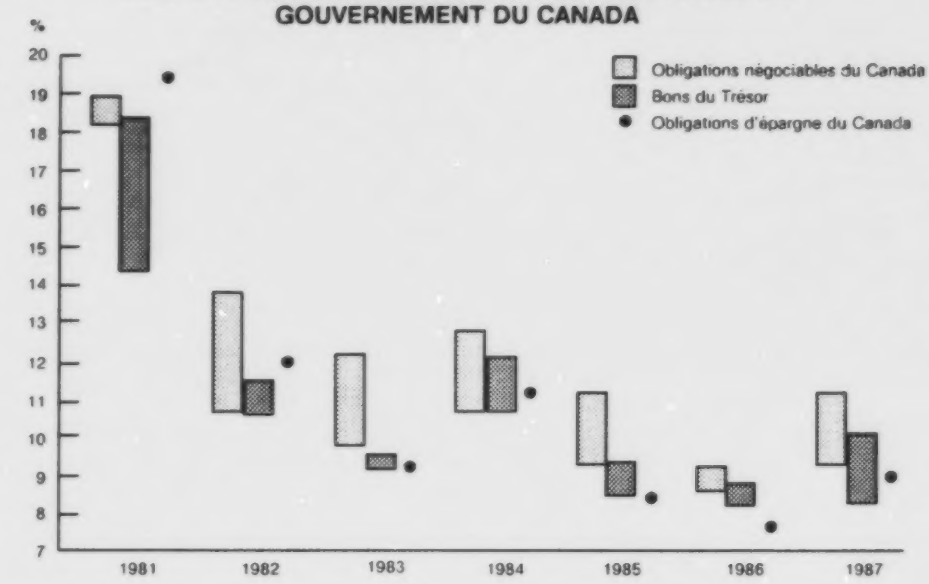
- Les bons sont vendus à escompte, ce qui évite d'avoir à payer des intérêts directement aux acheteurs ou aux détenteurs; cela réduit les frais d'administration.
- Ils sont vendus par adjudication et leur administration est automatisée.
- Ils intéressent un très large marché qui comprend de plus en plus de particuliers.
- À un moment donné, les coûts d'emprunt sont habituellement les plus faibles qu'on puisse obtenir parmi les titres équivalents.
- Ces bons permettent de réagir rapidement à l'évolution des besoins de trésorerie, dont ils constituent par conséquent le principal moyen de gestion.

Inconvénients

- Le renouvellement fréquent de la dette risque d'entraîner d'importants frais de financement lorsque les taux d'intérêt sont élevés à court terme et de contribuer à l'instabilité des marchés quand ces derniers sont agités.

Pièce 11.9

COMPARAISON DES RENDEMENTS SUR LES TITRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA



Remarque : Les barres représentent la fourchette des taux d'intérêt ou rendements pour toutes les émissions en octobre et en novembre de l'année indiquée.

Sources : Banque du Canada, ministère des Finances.

11.30 Pour faciliter les décisions relatives aux portions du programme d'emprunt qui seront constituées des différents titres d'emprunt, le ministère des Finances devrait obtenir de la Banque du Canada des estimations du coût des services qu'elle rend gratuitement au ministère et au Programme de la dette publique à titre d'agent financier du gouvernement.

***Commentaire du ministère** : Le ministère convient que les décisions concernant le programme des emprunts devraient être appuyées par une analyse approfondie de tous les coûts importants. Cependant, à l'heure actuelle, le coût marginal de la Banque du Canada pour les services d'agent financier - c'est-à-dire l'augmentation ou la diminution des coûts de la Banque en réponse directe aux changements de taille d'une composante particulière de la dette - n'est pas considéré suffisamment important pour influer sur les décisions relatives à la composition appropriée de la dette.*

Une contrainte majeure influant sur la composition de la dette demeure l'ampleur des besoins généraux d'emprunt du gouvernement; même si ceux-ci ont baissé au cours des trois dernières années, ils sont encore suffisamment importants pour nécessiter le recours à tous les instruments d'emprunt disponibles. Par conséquent, les possibilités de composition de la dette sont plutôt limitées, compte tenu de l'objectif de minimiser le coût à long terme.

Étant donné cette contrainte, il serait imprudent d'apporter des changements importants aux montants des emprunts, par exemple sous forme d'Obligations d'épargne du Canada, le type d'emprunt qui entraîne la proportion la plus élevée des coûts d'agent financier de la Banque. De toute façon, les principales composantes de ces coûts sont fixes et l'on estime que les économies marginales pouvant résulter d'une réduction raisonnable de la dimension des campagnes annuelles d'OÉC seraient très minimes. Néanmoins, lorsque les besoins d'emprunt du gouvernement auront baissé bien en deçà des niveaux actuels, les frais de la Banque au titre des services d'agent financier pourraient revêtir plus d'importance pour ce qui est de déterminer la composition appropriée de la dette. Dans ce contexte, le ministère obtiendra de la Banque du Canada une estimation des coûts afférents aux services d'agent financier.

Décisions stratégiques ou à moyen terme

11.31 Il ressort des documents internes du ministère que l'objectif dont s'inspire le programme d'emprunt recouvre plusieurs sous-objectifs : répondre aux besoins financiers du gouvernement par des emprunts au moindre coût (à long terme), tout en évitant de perturber sensiblement les marchés de capitaux ou les opérations de politique monétaire.

11.32 La première étape, dans l'établissement du programme annuel d'emprunt, consiste à déterminer les besoins financiers nets du gouvernement, compte tenu des intérêts et des autres frais de service à payer sur la dette publique. Les renseignements, les analyses et les projections nécessaires au budget proposé par le gouvernement sont préparés par la Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, aux Finances. La Banque du Canada fait sa propre projection des besoins d'emprunt, encore que le ministère des Finances lui communique certains renseignements à titre confidentiel. Les Finances élaborent des renseignements plus détaillés pour le dépôt des prévisions de dépenses. Ces prévisions ne représentent qu'un côté de la comptabilité fédérale, celui des dépenses.

11.33 Le ministère des Finances communique aussi à la Banque du Canada des détails confidentiels sur les nouvelles recettes fiscales et les opérations non budgétaires projetées. Cependant, la Banque et les Finances font des projections indépendantes de plusieurs postes de dépenses budgétaires parmi les plus importants, ainsi que de toutes les recettes fiscales directes et indirectes composant les recettes budgétaires.

11.34 La SDF ne participe guère aux analyses financières ou aux projections effectuées aux Finances. Elle est pourtant chargée de présenter un plan stratégique d'emprunt, sous la forme d'un document annuel du Cabinet; les renseignements de base importants sont mis à jour chaque trimestre.

11.35 Les agents de la SDF, qui sont chargés de présenter des recommandations stratégiques (et tactiques) sur le programme d'emprunt, étudient plusieurs façons de réduire les intérêts et autres frais. En jouant sur le dosage des diverses catégories de titres ainsi que sur la proportion des titres à court et à long terme, dans les ONC, on peut influer sur le coût du service de la dette. Cela se répercute également sur l'échéance moyenne de la dette.

11.36 À longue échéance, lorsque les taux d'intérêt sont stables, la moyenne des taux à court terme s'établit généralement au-dessous de celle des taux à long terme (voir la pièce 11.10). Cette «courbe de rendement positive» laisse à penser qu'on pourrait réduire les frais d'intérêt en ayant une dette «flottante» ou à court terme. Cependant, ainsi que l'indique également la pièce 11.10, les taux à court terme peuvent à l'occasion dépasser les taux à long terme, comme cela a été le cas à la fin des années 70. De plus, les taux d'intérêt sont instables depuis quelques années.

11.37 Il se présente des possibilités de réduire les frais d'intérêt quand les frais d'intérêt généraux varient et qu'on en prévoit correctement l'évolution à moyen terme. Pour mettre cette stratégie en application, les responsables choisissent différents dosages de titres d'emprunt de manière à réduire la durée moyenne à courir jusqu'à l'échéance quand l'on considère les taux actuels comme élevés et qu'on prévoit une baisse à l'avenir. Si les taux d'intérêt sont faibles et qu'on s'attend à une hausse, on s'efforce d'allonger l'échéance moyenne des emprunts. Les responsables de la SDF n'essaient pas de prévoir l'évolution mieux que le marché; les projections ou hypothèses d'évolution des taux d'intérêt leur sont fournies. Cependant, une fois en possession de ces hypothèses, ils élaborent des recommandations en suivant les principes que nous venons d'énoncer.

11.38 La SDF étudie les frais de service de la dette publique qu'entraînent les diverses répartitions projetées des émissions futures, à partir d'hypothèses ou de prévisions extérieures au sujet de la conjoncture financière et des taux d'intérêt. On met également à l'épreuve ces diverses solutions, dans des études de fond, afin d'en déterminer l'incidence sur les frais d'intérêt dans l'éventualité où les taux d'intérêt pris pour hypothèse se révéleraient trop faibles ou trop élevés.

11.39 **Critère de vérification pour les stratégies d'emprunt.** *Il faudrait élaborer des stratégies d'emprunt en ayant pour objectif général d'emprunter les sommes voulues au moment opportun et au moindre coût, sous réserve des contraintes existantes.*

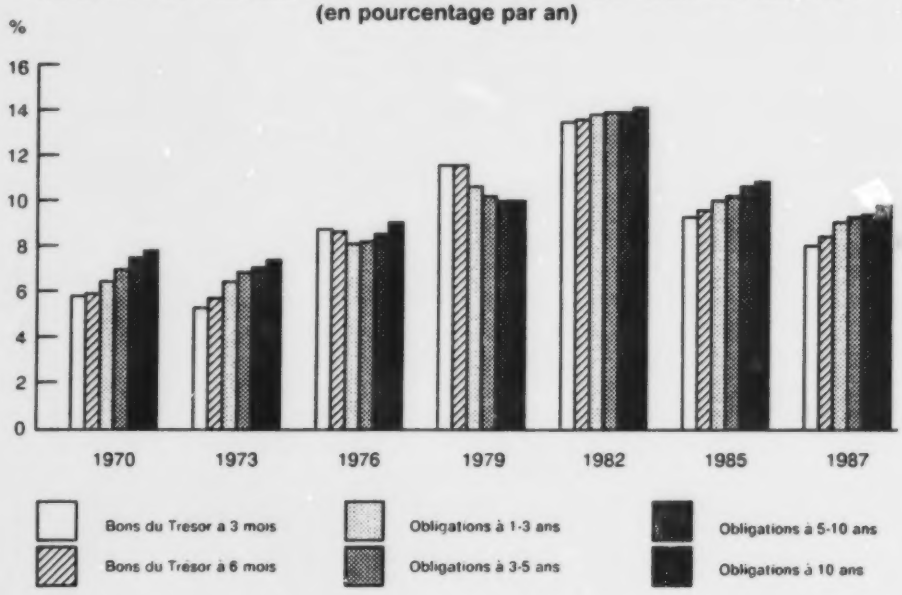
11.40 La présentation faite annuellement au Cabinet au sujet du programme d'emprunt représente le plan stratégique proposé pour l'exercice et établit le cadre des opérations d'emprunt à venir. Elle est élaborée à partir d'un calendrier des besoins d'emprunt qui correspond aux prévisions de renouvellement de la dette ainsi qu'aux nouveaux besoins financiers; elle répond ainsi aux critères qui consistent à emprunter les sommes «voulues» pour l'exercice à venir au moment opportun.

11.41 **Spécification d'une stratégie de moindre coût.** On tient explicitement compte, dans l'objectif du programme, des contraintes susceptibles de nécessiter des arbitrages à l'occasion. Il ne fait aucun doute que ces compromis sont généralement reconnus et justifiés.

11.42 Il n'existe cependant aucune évaluation d'une stratégie de moindre coût ou stratégie de base qui puisse servir d'élément de référence pour apprécier les coûts et les avantages des autres stratégies possibles. Étant donné que le gouvernement fédéral est le plus gros emprunteur du pays et qu'il jouit de la meilleure cote de crédit à cause de l'étendue

Pièce 11.10

RENDEMENT MOYEN DES TITRES DU GOUVERNEMENT DU CANADA
(en pourcentage par an)



Source : Statistique Canada.

de ses pouvoirs d'imposition, il est raisonnable de s'attendre que le programme d'emprunt soit administré de manière à éviter toute répercussion défavorable sur les marchés financiers. De toute évidence, viser uniquement la minimisation des coûts du programme d'emprunt n'est pas nécessairement la meilleure solution pour l'ensemble de l'économie. Ainsi, les stratégies de rechange qui comportent des objectifs, des contraintes, des opportunités et des risques secondaires peuvent être nécessaires. L'estimation de ce qu'il en coûte de poursuivre ces autres stratégies pourrait se faire en fonction de l'écart entre ces dernières et la stratégie du moindre coût. Bien que l'estimation des avantages soit plus difficile, le fait de les préciser permettrait de mieux circonscrire l'efficacité du programme.

11.43 On peut concevoir de la même façon l'élaboration et la mise en oeuvre des solutions de moindre coût à l'égard de l'établissement de cibles stratégiques. La solution de moindre coût ou solution de base sert alors d'élément de référence pour évaluer et justifier les autres solutions possibles. Les quatre dimensions stratégiques à relever sont les suivantes :

- les proportions de la dette à détenir à court terme (dette flottante) et à long terme (dette fixe);
- les proportions de la dette à détenir sous la forme de chaque titre (compte tenu de la considération précédente);
- la proportion de la dette négociable à placer par adjudication (et, du même coup, par la méthode classique ou la méthode du syndicat);

- l'institution de nouveaux titres et de nouvelles méthodes d'emprunt et de gestion de la trésorerie.

11.44 Pour chacune de ces quatre dimensions, il y a d'autres facteurs que le moindre coût à prendre en considération pour obtenir des fonds. Nous en discutons ci-dessous.

11.45 **Durée.** Comme nous l'avons déjà indiqué, les gestionnaires du programme s'efforcent de modifier le profil moyen des échéances. Cela permettrait de réduire les frais d'intérêt, en supposant que les hypothèses qui leur ont été fournies représentent bien l'évolution future des taux d'intérêt et que le marché absorbe les nouvelles émissions du gouvernement de la manière attendue.

11.46 Cependant, le profil d'échéance visé est également établi de manière à répartir de façon plus ou moins égale, dans le temps, les frais de service de la dette. Une partie relativement stable est détenue sous forme de titres fixes ou à long terme afin d'éviter (dans une certaine mesure) le risque (et donc le coût supplémentaire) d'avoir à effectuer un refinancement plus massif à un moment où les taux à court terme sont instables ou extrêmement élevés. De plus, on considère également qu'une partie importante et stable de titres fixes ou à long terme réduit le risque que les emprunts du gouvernement perturbent les marchés de capitaux et les opérations de politique monétaire.

11.47 De fait, l'échéance moyenne de la dette publique a été ramenée progressivement de plus de sept ans en 1979 à moins de cinq ans en 1987. Le principal motif de cette stratégie a été de raccourcir l'échéance moyenne en période de taux d'intérêt élevés. Aucun objectif secondaire, toutefois, ne motive ce changement, ni l'importance ou la faiblesse de la réduction obtenue.

11.48 **Proportion de la dette, par instrument.** Chaque catégorie de titres est censée s'adresser à un secteur particulier mais assez important du marché. En ce sens, les titres sont complémentaires. On les substitue l'un à l'autre pour raccourcir ou allonger l'échéance moyenne de la dette. Dans ce contexte, on dispose de processus permettant d'évaluer l'effet de titres de rechange sur les frais d'intérêt et l'échéance de la dette.

11.49 Toutefois, les décisions stratégiques concernant la proportion de la dette à financer au moyen de chaque instrument dépend d'autres questions également. Par exemple, on peut recourir à différents instruments afin de puiser dans des types d'épargne distincts. On considère généralement que la promotion de la dette fédérale doit être la plus vaste possible afin de garantir que l'on puisse répondre aux besoins d'argent et afin de minimiser la possibilité qu'un emprunt important du gouvernement contribue à l'instabilité du taux d'intérêt. Il n'y a aucun chiffre, même sous forme d'estimation sommaire, des coûts ou des avantages liés à ces considérations secondaires.

11.50 **Proportion d'ONC placées par adjudication ou attribution.** Jusqu'à il y a cinq ans, les ONC étaient placées par l'intermédiaire de courtiers auxquels on attribuait des montants d'obligations en fonction, notamment, des résultats qu'ils avaient obtenus

précédemment dans la distribution de la dette publique. Depuis lors, les ONC sont vendues par adjudication aussi bien que par l'intermédiaire de syndicats. À l'heure actuelle, environ 50 p. 100 des ONC (et la totalité des bons du Trésor) sont mis aux enchères. Le rendement est déterminé par les offres concurrentielles présentées à l'adjudication. La détermination concurrentielle du prix et du rendement par un processus d'enchères est jugée convenir pour minimiser le coût supporté par le vendeur et pour procurer des bénéfices économiques normaux, à long terme, aux acheteurs primaires. Les gestionnaires du programme d'emprunt et leurs conseillers doivent cependant tenir compte de considérations importantes, bien que secondaires. Par exemple, il pourrait être plus difficile de maintenir une vive concurrence lors des ventes par adjudication des bons du Trésor comme des ONC et d'assurer un marché secondaire actif aux fins des liquidités si l'on continue de réduire l'effet incitatif exercé par les ventes à commission dans le cadre d'un syndicat.

11.51 Il ressort de notre examen qu'on a comparé explicitement les coûts de diverses combinaisons de la méthode classique d'attribution des ONC et de leur mise aux enchères. On n'a toutefois pas calculé les avantages liés aux diverses méthodes. Certes, il est peut-être difficile de chiffrer la totalité des coûts et des avantages liés aux deux méthodes possibles. Cependant, une meilleure détermination de ces coûts et avantages permettrait d'asseoir les décisions sur des bases plus objectives.

11.52 **Nouveaux instruments et approches.** En plus de faire constamment enquête sur les possibilités d'emprunt aux taux d'intérêt les plus bas possibles, la SDF, avec les conseils des représentants de la Banque du Canada, examine aussi des stratégies en vue de diminuer les frais de promotion et les autres dépenses qui ne sont pas liées à l'intérêt et fait rapport à ce sujet. Par exemple, les commissions ont été réduites (comme l'illustre le paragraphe 11.28).

11.53 Les données de base du document annuel présenté au Cabinet comprendront des discussions de ces questions et, à l'occasion, des options précises telles que de nouveaux instruments et techniques pour la dette. Les nouveaux instruments et les nouvelles techniques, en plus d'être envisagés parce qu'ils diminuent les coûts, peuvent être pris en considération parce qu'ils contribuent à élargir le marché de la dette gouvernementale. Les avantages et les coûts indirects de cette contribution sont rarement spécifiés.

11.54 **La Section de la dette fédérale devrait étudier la possibilité d'élaborer une stratégie d'emprunt à long terme et au moindre coût qui servirait de jalon (base) et permettrait de déterminer les coûts et avantages des objectifs secondaires, et des autres contraintes, débouchés et risques du programme.**

> ***Commentaire du ministère** : Le ministère évaluera la faisabilité de cette approche en regard des stratégies alternatives d'emprunt. Il n'est toutefois pas évident qu'une telle approche, si elle est applicable, donnerait des résultats très différents de ceux obtenus au moyen de l'approche actuellement utilisée par le ministère. Cette stratégie résulte de l'objectif du programme d'emprunt, qui consiste à augmenter l'encaisse du gouvernement à un coût minimal à long terme. Actuellement, le ministère élabore divers programmes d'emprunt et compare leurs coûts estimatifs et ceux qui se rattachent à la stratégie en vigueur. Les stratégies qui semblent permettre une réduction des coûts sont raffinées*

pour donner ce qui est considéré des économies maximales, compte tenu des conditions du marché. Sur le plan pratique, étant donné l'importance de la dette du gouvernement par rapport à l'ensemble du marché, le gouvernement est contraint dans ses efforts pour modifier ses stratégies d'emprunt en raison des changements importants ou soudains de stratégie qui pourraient affecter les marchés et donc faire augmenter les coûts d'emprunt. L'évaluation de ces répercussions est en grande partie une question de jugement qui ne se prête pas à une quantification précise. Même si l'élaboration d'une solution hypothétique de moindre coût, suggérée par le vérificateur général, représente un concept non vérifié qui, à notre connaissance, n'est pas utilisé par d'autres grands emprunteurs publics, le ministère examinera cette possibilité de plus près.

Aménagements stratégiques

11.55 Les documents fournis au Cabinet n'exposent pas, sous forme d'estimations chiffrées, le coût relatif de la satisfaction des besoins de trésorerie au moyen de différentes stratégies. Pourtant, on a pris nombre de décisions stratégiques qui, logiquement, devraient contribuer à faire baisser les taux d'intérêt effectifs et les autres éléments de coût :

- l'augmentation de l'importance relative des bons du Trésor (à court terme ou à terme flottant) dans la dette depuis le début des années 80, les taux d'intérêt demeurant élevés (pièce 11.10);

- la réduction des commissions sur les obligations négociables et les obligations d'épargne;

- l'obtention d'intérêts sur tous les dépôts du gouvernement à partir de 1985 et l'institution, en 1986, d'enchères concurrentielles afin de placer les excédents de trésorerie auprès d'institutions financières privées;

- la réduction du coût des obligations d'épargne (mode de retenu sur le salaire) en 1986;

- le lancement de mises aux enchères pour les obligations négociables en 1983 et le développement de ce mode de placement jusqu'à ce qu'il représente environ 50 p. 100 de l'ensemble des ventes d'ONC à la fin de 1987;

- la fixation du prix des obligations négociables (placées par attribution) le matin de la vente plutôt que la veille, afin de tenir compte des mouvements de capitaux internationaux pendant la nuit, en 1987;

- un recours accru à la «réouverture» des émissions antérieures d'ONC (émission de nouvelles obligations comportant le même taux et la même date d'échéance que les obligations en cours) afin d'accroître une échéance particulière et, ainsi, sa liquidité et de réduire les frais marginaux de mise en marché;

- l'institution d'un programme de «swap» de taux d'intérêt en dollars canadiens, en 1987-1988, consistant à «troquer» une dette publique fixe contre une dette privée flottante ou à court terme afin de réduire les frais d'intérêt effectifs à court terme du gouvernement;

- la fixation du prix des obligations vendues par l'intermédiaire d'un syndicat au niveau du marché plutôt que de 1/8 p. 100 jusqu'à 1/4 p. 100 en-dessous du prix du marché.

Ces efforts déployés par les responsables du ministère des Finances témoignent d'une volonté constante de réduire les coûts, compte tenu que les besoins de trésorerie du gouvernement doivent toujours être satisfaits.

Décisions tactiques ou à court terme

11.56 C'est le marché qui, dans l'ensemble, détermine le taux d'intérêt effectif. Cependant, les décisions tactiques d'emprunt ont également leur importance. Elles portent sur le volume de l'émission à effectuer à un moment donné. Dans le cas de certains titres, d'autres conditions sont également fixées par les gestionnaires de programme juste avant la mise en marché.

11.57 **Prévision des besoins d'emprunt.** Pour évaluer l'intérêt du marché envers la dette publique, on sollicite l'opinion des institutions financières privées grâce à un réseau de renseignements. La Banque du Canada a un réseau de consultation très étendu; celui de la SDF est beaucoup plus modeste, puisqu'il doit servir principalement de moyen de recoupement indépendant.

11.58 Il est extrêmement important, du point vue de l'économie, d'emprunter le «bon» montant lorsqu'on s'adresse au marché. La SDF connaît le montant nécessaire au refinancement d'une dette qui vient à échéance, mais elle doit s'en remettre entièrement à la Banque du Canada pour obtenir des projections quotidiennes détaillées des dépôts du gouvernement et des besoins (nets) d'argent frais jusqu'à l'adjudication suivante de bons du Trésor (compte tenu, également, des programmes d'ONC et d'OÉC). Le ministère des Finances ne prévoit les besoins de trésorerie que sur une base mensuelle et à plus long terme.

11.59 Du côté de l'emprunteur, c'est aux Finances que revient la décision finale; ce sont les forces concurrentielles du marché qui déterminent l'offre de fonds. Les opérations monétaires peuvent influer sur les deux tableaux. Étant donné ces divers éléments qui jouent sur le prix d'une obligation ou d'un bon, il est difficile de prévoir à quel moment exact le gouvernement doit s'adresser au marché, pour quels montants et à quelles conditions. Même après coup, il n'est pas facile de définir la tactique de mise en marché idéale.

11.60 **Critère de vérification pour déterminer les besoins d'emprunt.** *On devrait mettre en place des systèmes et processus permettant :*

- *d'évaluer les besoins d'emprunt à court terme;*
- *d'établir les conditions raisonnables dans lesquelles on peut se fier aux renseignements provenant de sources extérieures.*

Il incombe à la SDF de recommander les emprunts à effectuer chaque semaine. Or, la Section dépend, pour ses projections quotidiennes et hebdomadaires des besoins d'emprunt, des données qu'établit la Banque du Canada sur les dépôts bancaires du gouvernement, de sa connaissance intime des opérations de change et de ses estimations des entrées et sorties de fonds. Comme nous l'avons déjà indiqué, le ministère des Finances projette les mouvements de fonds sur une base annuelle et mensuelle, ce qui fournit à la SDF un cadre pour évaluer les projections à plus court terme de la Banque du Canada. Le critère énoncé précédemment est donc satisfait de manière générale. Le ministère des Finances pourrait également produire des prévisions quotidiennes et hebdomadaires des mouvements de fonds. Dans le monde imprécis de la prévision économique, il est utile, et plus sûr, de disposer de plusieurs projections indépendantes des besoins financiers futurs. Lorsqu'il existe des différences appréciables entre les estimations, un rapprochement peut contribuer à la qualité des deux prévisions et à la validité des recommandations fondées sur les résultats de ce rapprochement.

11.61 Le ministère des Finances devrait se doter de moyens de prévoir les nouveaux besoins financiers sur une base tant quotidienne qu'hebdomadaire. Étant donné que les agents de la Section de la dette fédérale et leurs supérieurs immédiats sont chargés de formuler des recommandations finales en matière d'emprunt, la SDF devrait être en mesure, grâce à ses systèmes et à son personnel, de remettre en question les prévisions qui lui sont fournies et de contribuer, au besoin, à rapprocher les projections lorsqu'elles diffèrent sensiblement.

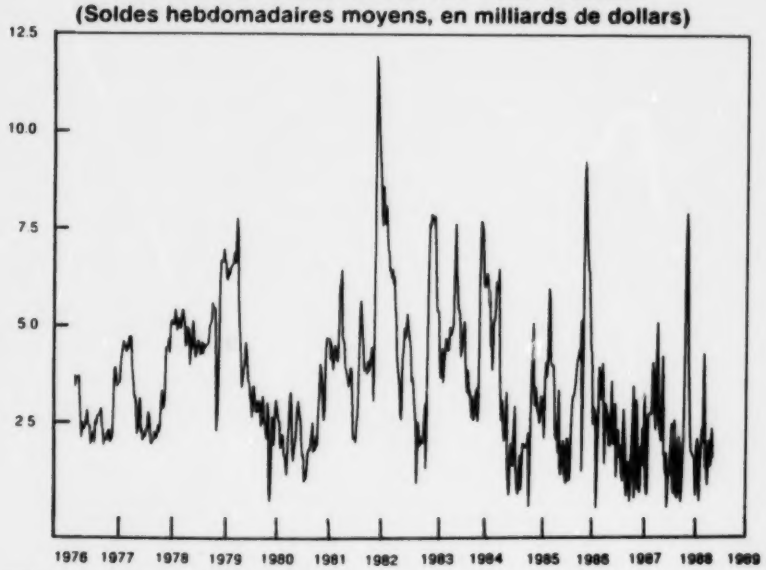
> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère soumettra cette question à un examen plus approfondi. Cependant, il doute de l'utilité d'une telle mesure qui ferait double emploi avec les activités quotidiennes de prévision des mouvements de trésorerie de la Banque du Canada. Contrairement aux prévisions à long terme des besoins de trésorerie (mensuelles ou annuelles) qui exigent une grande part de jugement concernant la conjoncture économique, les prévisions quotidiennes des mouvements de trésorerie constituent davantage un système d'information de gestion où sont recueillies des projections des recettes et des dépenses à court terme pour toutes les opérations du gouvernement.*

11.62 Gestion des dépôts. Le programme d'emprunt repose sur l'hypothèse que le gouvernement doit toujours disposer d'une encaisse suffisante pour faire face à ses obligations de paiement. Les besoins de trésorerie prévus, même quelques jours à l'avance, peuvent différer sensiblement des besoins réels. Les opérations du Fonds des changes peuvent entraîner d'importantes entrées ou sorties du FRC. Le pourcentage de rachat des OÉC est fréquemment assez différent du taux prévu. Les ventes annuelles d'OÉC sont bien souvent difficiles à prévoir avec précision, elles aussi. On observe parfois d'importantes entrées ou sorties imprévues de fonds. La pièce 11.11 fait bien ressortir la variabilité des dépôts hebdomadaires.

11.63 Une façon de se prémunir contre un découvert consiste à détenir une encaisse suffisante pour faire face aux besoins prévus jusqu'à l'emprunt suivant, plus un «volant de trésorerie» destiné à absorber les pires variations imprévues. Cependant, ces dépôts à vue sont relativement peu rémunérés. Plus la proportion des dépôts placés à terme est élevée (et plus le terme est long), moins le coût d'option est important pour le gouvernement. Chaque

Pièce 11.11

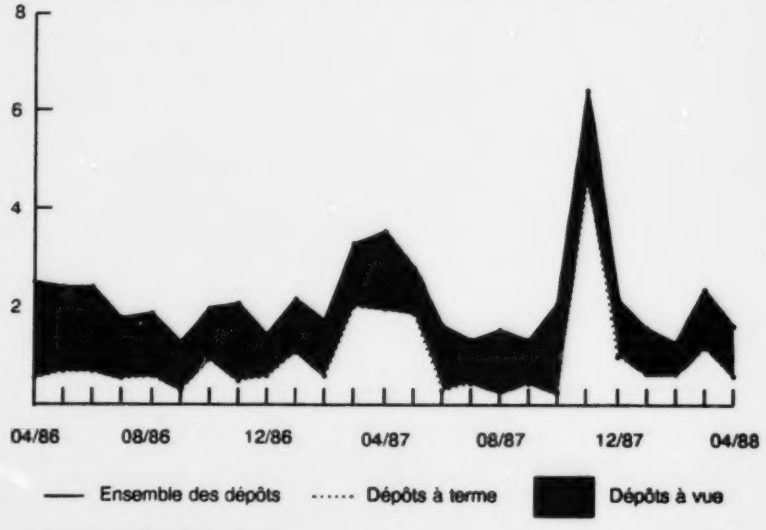
DÉPOTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA
(Soldes hebdomadaires moyens, en milliards de dollars)



Source : Statistique Canada.

Pièce 11.12

DÉPÔTS DU GOUVERNEMENT CANADA
(Soldes mensuels moyens, en milliards de dollars)



Source : Statistique Canada.

semaine ou plus souvent, selon les besoins, les excédents de fonds sont déposés à terme chez le plus offrant. La pièce 11.12 illustre la proportion de l'encaisse mensuelle détenue sous forme de dépôts à vue et de dépôts à terme.

11.64 **Critère de vérification pour la gestion de l'encaisse.** *Il devrait y avoir des systèmes et des processus qui permettent de gérer l'encaisse de manière à réduire au minimum les coûts d'opportunité, compte tenu de la nécessité de faire face aux besoins de trésorerie du gouvernement.*

11.65 Il ressort de la pièce 11.11 qu'au cours des dernières années il y a eu tendance à la baisse dans les dépôts du gouvernement par rapport au volume d'activité. De plus, l'encaisse déposée à terme (et relativement mieux rémunérée) a vu sa proportion augmenter, au détriment de celle des dépôts à vue (besoins projetés, plus «volant de trésorerie»), comme le montre la pièce 11.12, en vue de réduire les coûts.

11.66 L'existence d'un volant de trésorerie reflète l'objectif bien établi selon lequel l'encaisse doit toujours être suffisante, afin d'éviter d'avoir à emprunter de la Banque du Canada pour respecter les obligations de paiement. Le fait d'être obligé d'emprunter de la Banque affecterait les dépôts que détient le système financier pour contrôler l'offre d'argent. À l'heure actuelle, la SDF estime que la réserve optimale est de 800 millions de dollars. Toutefois, on n'a pas estimé les économies que l'on pourrait réaliser si l'on pouvait répondre aux besoins imprévus d'argent en empruntant de la Banque du Canada plutôt qu'en conservant ce volant de trésorerie. Ces renseignements sur les coûts sont essentiels pour déterminer le niveau optimal du volant de trésorerie et, par conséquent, des dépôts à vue.

11.67 Les dépôts à vue servent à répondre aux besoins de trésorerie nets jusqu'à la prochaine émission de titres. La SDF travaille à partir de prévisions des besoins de trésorerie nets ou résiduels plutôt que des dépenses et des recettes dont le solde produit ces besoins. Du côté des recettes, le calendrier précis des rentrées ne dépend pas entièrement de la volonté du gouvernement. Toutefois, il devrait être possible d'éviter d'importants décaissements imprévus au titre des dépenses budgétaires entre deux adjudications de bons du Trésor.

11.68 On pourrait sans doute élaborer un modèle mathématique ou statistique de l'encaisse afin d'aider les responsables à mettre au point des tactiques et des critères plus précis pour optimiser le montant des dépôts, le volant de trésorerie et les montants à placer sous forme de dépôts à terme chez le plus offrant. Une telle modélisation exigerait une meilleure consignation des critères, des décisions opérationnelles et des résultats obtenus.

11.69 **Le ministère des Finances devrait étudier la faisabilité de mettre en place des systèmes et des processus en vue d'améliorer la qualité des prévisions relatives aux besoins de trésorerie et la consignation des décisions opérationnelles et des résultats, de manière à ce que les critères et les plans opérationnels puissent être constamment revus de façon appropriée.**

***Commentaire du ministère** : Des progrès considérables ont été réalisés sur le plan de la gestion rentable des soldes de trésorerie du gouvernement depuis l'introduction des nouveaux accords bancaires en 1986. En particulier, le niveau des soldes à vue à faible rendement a été réduit. La possibilité de réduire davantage le niveau des dépôts à vue est cependant limitée, par exemple, par les écarts incontrôlables des recettes et par les sommes nécessaires pour couvrir les besoins imprévisibles d'intervention sur le marché des changes. Au cours des derniers mois, ces besoins d'intervention en devises ont été considérables : par exemple, en juin dernier, 3,7 milliards de dollars CAN (nets) étaient requis, dont la majorité en quelques jours seulement.*

Le ministère a déjà entrepris une étude en vue de déterminer s'il serait rentable d'améliorer davantage la qualité des renseignements utilisés aux fins de la prise de décisions concernant la gestion de la trésorerie. Il examinera également la possibilité de mettre en place des systèmes et des méthodes pour améliorer la justification des décisions opérationnelles et des résultats en matière de gestion de la trésorerie.

Évaluation du programme

11.70 Le programme d'emprunt a pour principal objectif de procurer au gouvernement les fonds dont il a besoin en sus de ses recettes budgétaires et non budgétaires pour l'exercice en cours. Ce programme est prévu par les lois annuelles portant pouvoir d'emprunt ainsi que la partie IV de la Loi sur l'administration financière (LAF). Le document présenté chaque année au Cabinet établit des objectifs et des cibles stratégiques pour la réalisation d'économies ainsi que pour garantir que l'emprunt correspond au plan financier annuel, selon un découpage mensuel.

11.71 Au fil des mois, la SDF compare les emprunts effectifs au plan annuel. Chaque trimestre, on met à jour les chiffres pertinents à l'intention du Cabinet, en soulignant et en expliquant les écarts notables par rapport au plan. Un modèle comptable permet de suivre la partie non utilisée des pouvoirs obtenus aux termes de la loi portant pouvoir d'emprunt (ou de l'article 39 de la LAF, au besoin). On peut s'attendre au dépôt d'une deuxième loi portant pouvoir d'emprunt au cours d'un exercice lorsque les emprunts effectifs dépassent les prévisions. Les opérations liées au Fonds des changes (dont on ne tient pas compte dans l'établissement du plan annuel) rendent parfois insuffisants les pouvoirs d'emprunt déjà accordés. Les systèmes et les méthodes en place permettent d'évaluer de manière satisfaisante la mesure dans laquelle le programme répond à l'objectif consistant à faire face aux besoins de trésorerie du gouvernement.

11.72 Bien que les cibles stratégiques soient également mises au point avec comme objectif la réduction des coûts directs des emprunts, on n'explique pas de façon particulière le rapport qu'ont ces cibles avec les autres objectifs du programme, à savoir éviter de perturber les marchés des capitaux et de nuire aux objectifs généraux de la politique monétaire.

11.73 Pour ce qui est des objectifs du programme, il est bon de souligner qu'une fois notre étude terminée, la Section de la dette fédérale nous a informés qu'elle avait redéfini le programme comme n'ayant qu'un seul objectif, à savoir : répondre aux besoins financiers du

gouvernement tout en minimisant le coût total prévu de la dette à long terme. La prise en compte des autres programmes fédéraux, plus particulièrement ceux qui relèvent de la politique monétaire, de la politique relative aux taux de change et de la politique relative au marché financier, est toujours perçue comme importante. Ces facteurs sont maintenant traités comme des contraintes plutôt que comme des secteurs dans lesquels l'activité du programme d'emprunt devrait tenter activement de réaliser un objectif secondaire. Les gestionnaires du programme d'emprunt soutiennent que, à longue échéance, ces contraintes renforcent les objectifs de moindre coût ou, à tout le moins, ne leur nuisent pas. Il n'y a aucune consignation des décisions d'emprunt à long terme pour appuyer cette allégation.

11.74 Il se peut qu'il n'existe aucune façon précise de déterminer les avantages qu'il y a à poursuivre des objectifs de programme autres que ceux du moindre coût, ou à prendre en considération les contraintes, les opportunités et les risques auxquels font face les gestionnaires. Par exemple, la question de savoir à quel coût supplémentaire, s'il en est, reviendrait le service de la dette publique si l'on cherchait explicitement, dans le programme d'emprunt, à ne pas entraver la politique monétaire, n'est ni posée ni résolue. C'est toutefois à ceux qui préconisent ces autres fins qu'il incombe d'en justifier le coût accru.

11.75 La politique d'envergure gouvernementale qui régit généralement l'évaluation des programmes n'est pas appliquée aux opérations d'emprunt. Une définition plus poussée de la manière dont les buts opérationnels et stratégiques contribuent à la réalisation des objectifs du programme pourrait constituer une première étape dans l'évaluation complète de l'efficacité du programme.

11.76 La Section de la dette fédérale devrait mettre sur pied des méthodes afin de préciser les objectifs, les contraintes, les possibilités et les risques du programme et afin d'évaluer les résultats par rapport au moindre coût prévu et à d'autres objectifs. Il s'agirait de la première étape pour évaluer l'efficacité du programme d'emprunt à des fins autres que la satisfaction des besoins de trésorerie du gouvernement au moyen d'emprunts. On devrait également évaluer les opérations d'emprunt en vue de déterminer les mesures à prendre pour se conformer à la politique générale du gouvernement en matière d'évaluation de programmes.

> ***Commentaire du ministère** : Les objectifs, contraintes, possibilités et risques du programme d'emprunt sont énoncés dans le mémoire présenté chaque année au Cabinet, qui établit le plan d'emprunt recommandé pour l'année suivante. L'objectif premier du programme consiste à veiller à ce que les besoins d'emprunt du gouvernement soient satisfaits tout en limitant les coûts totaux prévus de la dette à long terme. Le ministère évalue également en permanence le rendement du programme des emprunts. Cette évaluation se fait, par exemple, au moyen d'analyses a posteriori des titres nouvellement émis et d'examens trimestriels à l'intention du Cabinet. Tel que mentionné précédemment, l'établissement d'une base exacte d'emprunts à moindre coût aux fins de planification comporte des difficultés conceptuelles, car si le gouvernement apporte des changements importants à sa stratégie d'emprunt, les fluctuations du marché qui en résulteraient affecteraient probablement les coûts. Par conséquent, la gestion des opérations d'emprunt exige une bonne part de jugement. Ces facteurs réduisent l'utilité d'une analyse coûts-avantages conventionnelle aux fins de la prise de décisions liées au programme des*

emprunts. Cependant, certains autres avantages pourraient découler d'une évaluation plus précise de l'efficacité du programme des emprunts. Le ministère examinera donc la possibilité d'appliquer des techniques d'évaluation plus conventionnelles aux opérations du programme des emprunts.

Information destinée au Parlement

11.77 On publie beaucoup de renseignements sur la dette publique du Canada et sur le coût annuel du service de la dette. Les Comptes publics donnent des renseignements complets sur la dette non échue. Le Plan financier annuel qui accompagne le budget fournit des renseignements de base et une analyse de l'augmentation de la dette, ainsi que des projections du volume de la dette et des frais de service annuels pour l'exercice en cours et plusieurs années à venir. On fait largement état des émissions de titres en annonçant les intentions d'emprunt et en publiant des communiqués de presse sur les opérations d'emprunt. Le rapport annuel du gouverneur de la Banque du Canada au ministre des Finances et d'autres documents publiés plus fréquemment décrivent les activités de la Banque en matière de gestion de la dette et des dépôts du gouvernement ainsi qu'en matière de services administratifs connexes.

11.78 Comme l'indique le chapitre 5 du présent rapport qui porte sur l'information destinée au Parlement, la Partie III du Budget des dépenses a été conçue comme document à double objectif, contenant des renseignements tant sur les dépenses prévues que sur le rendement réel. Dans cette optique, la rubrique consacrée au programme de la dette publique, à la Partie III du Budget des dépenses du ministère des Finances, est insuffisante. Le chapitre 5, à la pièce 5.5, propose les renseignements à inclure dans cette section. On notera que la SDF joue un rôle minime dans l'élaboration de la Partie III.

***Commentaire du ministère** : De nombreux renseignements sur la dette publique, qui s'ajoutent à ceux figurant dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère, sont transmis au Parlement dans d'autres documents, surtout dans les documents budgétaires. Le ministère examinera le moyen d'intégrer à la Partie III des renvois utiles et de préciser les données de la Partie III pour mieux expliquer la fluctuation des coûts d'une année à l'autre.*

11.79 Au premier chapitre de ce Rapport, le vérificateur général propose que le Parlement examine la gestion de la dette et du programme d'emprunt avec plus d'attention qu'auparavant. Les débats parlementaires sur le projet de loi portant pouvoir d'emprunt en fourniraient l'occasion. Une partie appréciable des renseignements de fond qui seraient nécessaires à cette fin pourrait être élaborée par la SDF, avec l'aide des conseillers dont elle peut disposer dans les autres services du ministère des Finances et à la Banque du Canada.

11.80 Les renseignements de fond sur les activités d'emprunt qui seraient nécessaires à un examen parlementaire plus approfondi de la gestion de la dette dans le cadre du débat sur le projet de loi portant pouvoir d'emprunt, comporteraient :

- un énoncé clair des objectifs complets du programme d'emprunt (selon la Partie III actuelle, l'objectif consisterait uniquement à emprunter des fonds pour répondre aux besoins de trésorerie du gouvernement);

- un énoncé des grandes stratégies possibles pour gérer le programme d'emprunt et de l'importance des principaux arbitrages entre les diverses solutions envisageables;

- un document faisant état des mesures prises par les responsables du programme d'emprunt pour éviter ou réduire au minimum les effets négatifs éventuels des emprunts fédéraux sur les marchés financiers;

- le programme proposé pour les exercices à venir, avec les hypothèses fondamentales et les orientations stratégiques applicables à l'exercice suivant, compte tenu des contraintes imposées par le caractère commercial des emprunts.

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU FARDEAU DE L'INFORMATION FISCALE

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU FARDEAU DE L'INFORMATION FISCALE

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	12.1
Objectifs, portée et optique	12.6
Constatations	12.12
Quantification du fardeau de l'information fiscale	12.13
Prise en compte du fardeau de l'information dans la conception de la politique fiscale	12.24
Consultation de ceux qui supportent le fardeau de l'information	12.33
Évaluation des effets sur le plan de l'information	12.42
Résumé	12.44
Commentaire du ministère	
Pièce	
12.1 Cadre de présentation du coût des nouvelles règles régissant l'aide fiscale à l'épargne-retraite	

12

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU FARDEAU DE L'INFORMATION FISCALE

Points saillants

Les mesures mises en oeuvre dans le cadre du régime d'impôt direct imposent un fardeau appréciable, sur le plan de l'information à fournir, aux contribuables (entreprises ou particuliers), aux tiers et à l'administration publique. (Paragraphes 12.13 à 12.23)

Pour concevoir les crédits d'impôt remboursables examinés dans cette étude, le gouvernement a étudié de manière ponctuelle divers aspects du fardeau que représente l'information à fournir. Une analyse plus structurée est généralement possible. (12.24 à 12.32)

Dans le cas des deux mesures fiscales qui touchent les sociétés et que nous avons examinées, le gouvernement a consulté le secteur privé. Cette consultation a débouché, entre autres choses, sur des modifications qui ont allégé le fardeau de l'information. (12.33 à 12.41)

À notre avis, une importante proposition qui touche certaines sociétés au titre des renseignements à fournir au sujet de leurs employés se traduira par un coût de mise en place de l'ordre de 330 millions de dollars (en dollars de 1988) pour ces sociétés. Environ 170 millions de dollars servent à revoir et peut-être à modifier les régimes actuels, environ 100 millions de dollars à fournir des renseignements aux participants au régime et à les renseigner, et environ 60 millions de dollars à mettre sur pied des systèmes pour fournir de l'information au ministère du Revenu national, Impôt. Des frais annuels supplémentaires de 15 millions de dollars devront être engagés pour répondre aux exigences en matière de rapports. L'incidence ultime de ce coût dépendra de la capacité pour les sociétés de faire absorber les frais par d'autres. Parmi les répercussions de cette proposition, le gouvernement n'a pas inclus d'estimation de ce coût. (12.14 à 12.18, 12.37 et 12.38)

LE MINISTÈRE DES FINANCES
GESTION DU FARDEAU DE L'INFORMATION FISCALE

Introduction

12.1 En raison de sa complexité et du volume des renseignements à gérer, le régime de fiscalité directe impose une lourde tâche, en matière de gestion de l'information, à tous ceux qu'il met en cause. Les contribuables, les responsables de l'application du régime (les fonctionnaires du ministère du Revenu national, Impôt) et les tiers, tels les employeurs qui sont tenus de fournir d'importants renseignements à incidence fiscale au sujet de leur personnel, sont tous touchés. En revanche, comme dans la plupart des pays, le régime d'impôt sur le revenu du Canada dépend considérablement de la fiabilité et de l'exactitude de l'information et de la rapidité avec laquelle on l'obtient, on la stocke, on la traite et on la diffuse.

12.2 Bien que les gouvernements qui se sont succédés aient voulu simplifier le régime fiscal, le recours à ce dernier pour mettre en oeuvre des programmes publics ou atteindre des objectifs socio-économiques a, au fil des ans, contribué à sa complexité croissante.

12.3 Nombre de ceux qui sont obligés de fournir les renseignements essentiels au fonctionnement du régime trouvent cette charge de plus en plus lourde. Pour les contribuables, aussi bien les entreprises que les particuliers, les mesures fiscales ou leur application ont une incidence financière directe. Les sociétés et les petites entreprises font appel à des conseillers professionnels, comptables ou avocats, pour les aider à se conformer aux règles fiscales. Le rôle de tiers fournisseur de renseignements oblige plus d'une entreprise à employer du personnel supplémentaire ou à mettre sur pied des systèmes d'information spéciaux.

12.4 Bien des particuliers recourent aux services de professionnels pour les aider à remplir leurs déclarations d'impôt conformément aux règles. Cependant, même ceux qui ne font pas appel à des services spécialisés subissent un certain coût dans la mesure où ils doivent passer du temps à établir leurs déclarations. Pour certains contribuables, le fardeau de l'information à fournir peut se traduire par une compréhension du régime fiscal qui n'est pas suffisante pour leur permettre de profiter entièrement des déductions et des crédits auxquels ils ont droit.

12.5 À la lumière de ces faits, il est juste de déclarer que le fardeau de la gestion de l'information fiscale est une question importante et que l'incidence de ce fardeau sur les contribuables et les autres intervenants mérite d'être prise en considération lorsque l'on conçoit de nouvelles mesures fiscales.

Objectifs, portée et optique

12.6 L'étude avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure le fardeau que représente l'information à fournir était pris en considération dans la conception de nouvelles mesures fiscales. Nous voulions voir si les conséquences d'une nouvelle mesure, sur le plan du fardeau de l'information, étaient mises en regard des objectifs de la politique publique, et de

quelle façon, et si l'on étudiait la possibilité d'atteindre ces objectifs par d'autres moyens entraînant une charge moins lourde au niveau de l'information.

12.7 Nous avons aussi étudié jusqu'à quel point les exigences d'information des nouvelles mesures fiscales étaient communiquées aux intéressés avant l'adoption de ces mesures et avec quelle efficacité on évaluait l'incidence de ces dernières après leur adoption.

12.8 Il faut bien reconnaître que l'on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'une mesure fiscale ait un coût nul sur le plan de l'information à fournir. La question est de savoir si l'on tient suffisamment compte de l'économie et de l'efficience, étant donné les coûts subis tant par l'administration publique que par les autres intéressés. Cette question demeure, que l'on envisage de recourir ou non au régime fiscal pour mettre en oeuvre d'autres programmes. Par exemple, un programme de dépenses fiscales et un programme de dépenses directes se traduiront vraisemblablement tous deux par un certain coût sur le plan de l'information à fournir, pour l'administration publique et les autres intéressés. Si l'on veut que l'économie et l'efficience reçoivent l'attention qu'elles méritent, il est indispensable d'expliciter les coûts.

12.9 Notre vérification a porté sur quatre mesures fiscales proposées, instituées ou modifiées au cours des dix dernières années, soit :

- le **crédit d'impôt à la recherche et au développement** (R&D), qui incite sociétés et particuliers à engager des dépenses admissibles de R&D. En 1985, ce crédit d'impôt est devenu entièrement remboursable pour certaines sociétés;

- le **crédit d'impôt pour taxe fédérale sur les ventes**, instauré en 1986, qui permet aux particuliers et aux familles d'obtenir un crédit d'impôt remboursable lorsque le revenu familial ne dépasse pas un certain palier;

- le **crédit d'impôt pour enfants**, institué en 1978, accorde au parent qui reçoit les allocations familiales un crédit d'impôt remboursable. Ce crédit diminue lorsque le revenu familial dépasse un certain seuil. Une modification adoptée en 1986 permet de verser le crédit par anticipation;

- les nouvelles règles régissant l'**aide fiscale à l'épargne-retraite**. Ces règles étaient énoncées dans un document publié par le gouvernement en octobre 1986. Un avant-projet de loi a été publié en mars 1988, mais n'a pas encore été adopté. Ces règles, qui définissent le plafond annuel des cotisations déductibles au titre des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR), visent à offrir une aide fiscale égale à tous les contribuables, peu importe le genre de régime auquel ils participent.

12.10 Nous avons choisi ces quatre mesures parce qu'elles représentent un bon échantillon des dispositions touchant les particuliers, les sociétés, l'administration fiscale et les tiers qui sont tenus de fournir des renseignements.

12.11 Les règles régissant l'aide fiscale à l'épargne-retraite n'ayant pas encore force de loi, nos observations présentées ici à ce sujet servent donc de rapport d'étape. Nous poursuivrons notre examen de la situation dans le cadre de nos activités de suivi et, à l'avenir, nous ferons état de toute autre constatation importante.

Constatations

12.12 Nos constatations sont le fruit des travaux que nous avons menés auprès du ministère des Finances, du ministère du Revenu national, Impôt, de fiscalistes, de contribuables et de tiers fournisseurs d'information. Elles sont une synthèse de ce que nous avons appris en examinant la gestion de l'information dans le cadre des quatre mesures fiscales étudiées. Nous illustrons au besoin nos constatations d'exemples tirés des mesures précises que nous avons choisies.

Quantification du fardeau de l'information fiscale

12.13 Nous avons constaté que les quatre mesures fiscales choisies illustraient divers aspects du fardeau que représente l'information à fournir. Les nouvelles règles sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite font ressortir le fardeau imposé aux sociétés à titre de tiers fournisseurs d'information. Le crédit d'impôt à la recherche et au développement met en évidence le fardeau que doivent supporter les sociétés et les fonctionnaires du ministère du Revenu national, Impôt. Quant au crédit d'impôt pour enfants et au crédit pour taxe fédérale sur les ventes, ils illustrent l'incidence des mesures fiscales sur les contribuables et l'administration fiscale.

12.14 Nous avons confirmé que le fardeau imposé sur le plan de l'information par certaines mesures fiscales était important et méritait d'être pris en considération lors de la conception de la politique publique. Nous avons estimé, par exemple, aux vues de l'avant-projet de loi, le coût des nouvelles règles d'aide fiscale à l'épargne-retraite pour les employeurs qui parrainent des régimes de retraite à prestations déterminées, des régimes de participation différée aux bénéfices et des régimes de retraite à cotisations déterminées. Pour tous les employeurs, nous avons estimé que le coût de mise en place des nouvelles règles sera de l'ordre de 330 millions de dollars (en dollars de 1988). Environ 170 millions de dollars servent à revoir et peut-être à modifier les régimes actuels. Les promoteurs jugeront qu'il leur incombe d'étudier les effets possibles des nouvelles règles et d'apporter les changements nécessaires pour protéger les intérêts des membres du régime. Des frais supplémentaires de 100 millions de dollars devront être engagés par les promoteurs pour communiquer aux membres du régime l'incidence des nouvelles règles, leur donner des conseils et répondre à leurs demandes de renseignements. La dernière composante provient des 60 millions de dollars environ qu'il faudra aux promoteurs pour mettre sur pied des systèmes qui leur permettront de fournir au ministère du Revenu national, Impôt les renseignements supplémentaires requis en vertu des nouvelles règles. Outre ce coût de mise en place, dont nous venons de donner la ventilation, les promoteurs subiront des frais annuels d'environ 15 millions de dollars pour répondre aux nouvelles exigences en matière de rapports.

12.15 Les estimations données ci-dessus pour les coûts de mise en place se composent d'environ 60 p. 100 de coûts directs et 40 p. 100 de coûts théoriques. Dans le cas des frais annuels, la ventilation est d'environ 45 p. 100 en coûts directs et 55 p. 100 en coûts

théoriques. Les frais directs représentent des postes comme l'achat de services de consultation par exemple. Les frais théoriques représentent le temps des cadres et des employés consacré au régime par les promoteurs eux-mêmes. Nous supposons que, dans la majorité des cas, le travail qui correspond aux frais théoriques sera exécuté par le personnel déjà employé par le promoteur du régime plutôt que par des employés nouvellement engagés à cette fin. Ainsi, d'une certaine manière, il n'y a pas de coûts accrus, mais des ressources qui, sans ce changement, seraient utilisées autrement, seront néanmoins consommées. Il y a donc réellement valeur de renonciation.

12.16 La pièce 12.1 est une illustration des types de coûts que les promoteurs du régime et le ministère du Revenu national, Impôt sont susceptibles d'encourir. Les estimations données ci-dessus n'incluent pas les frais que peut avoir à engager le ministère du Revenu national, Impôt, bien que ces frais soient mentionnés à la pièce 12.1.

12.17 De par leur nature, les estimations sont fondées sur des hypothèses. Nous croyons avoir posé des hypothèses raisonnables. Nous reconnaissons que d'autres hypothèses pourraient donner des résultats différents des nôtres. Toutefois, quelles que soient ces différences, les estimations obtenues confirmeraient que le coût du fardeau de l'information est important.

12.18 Les chiffres montrent bien, selon nous, l'importance des coûts qu'entraînent ces nouvelles règles, aussi bien au niveau global qu'au niveau de l'employeur individuel qui, dans un premier temps tout au moins, devra supporter ces frais au profit de ses employés. Cela montre également qu'une bonne part du fardeau de l'information fiscale risque d'être endossée par ceux qui ne tirent pas directement avantage de la mesure pour laquelle ils fournissent des renseignements, à moins qu'il soit possible de faire assumer ces frais par d'autres.

12.19 Le crédit d'impôt à la R&D fournit un autre exemple de l'importance du fardeau que représente l'information à fournir. Nous avons étudié les coûts engagés par les sociétés petites et moyennes pour fournir les renseignements nécessaires à l'obtention de ce crédit d'impôt. Selon nos estimations, le coût annuel type de ces entreprises est d'environ 2 500 $, alors que, pour mettre en oeuvre les systèmes et les méthodes nécessaires à la collecte des données requises, les frais non répétitifs s'élèvent habituellement à environ 5 000 $. Ces frais ne sont pas imputables uniquement à la disposition de remboursement, ajoutée en 1985 au crédit d'impôt à l'investissement en recherche et développement alors en vigueur. D'après un échantillon restreint de compagnies avec lesquelles nous avons communiqué et qui demandent généralement un crédit d'impôt à la recherche et au développement de plusieurs centaines de milliers de dollars, le fardeau représenté par l'information à fournir ne les dissuade pas de demander le crédit. Il constitue néanmoins un coût appréciable pour des entreprises de cette taille.

12.20 Le gouvernement a estimé que la nouvelle disposition de remboursement de ce crédit d'impôt nécessiterait 50 années-personnes supplémentaires au ministère du Revenu national, Impôt, surtout pour la vérification.

Pièce 12.1

CADRE DE PRÉSENTATION DU COÛT DES NOUVELLES RÈGLES RÉGISSANT L'AIDE FISCALE À L'ÉPARGNE-RETRAITE

	Coûts directs déboursés	Coûts théoriques
COÛTS SUBIS PAR LES PROMOTEURS DE RÉGIMES		
Coûts de mise en place		
Étude de la conception du régime		
Frais actuariels		
Temps de la direction		
Communications aux employés		
Production de documents		
Séminaires de consultation		
Mise au point de nouveaux systèmes et méthodes		
Conception des systèmes		
Élaboration des systèmes		
Mise en oeuvre et formation		
Total des coûts de mise en place (1)		
Coûts répétitifs		
Collecte des données		
Fonctionnement du système		
Communications avec les employés		
Rapports au ministère du Revenu national		
Total des coûts annuels répétitifs		
Valeur actuelle des coûts répétitifs (actualisés à X % par an) (2)		
Total cumulatif des coûts (1) + (2)		
COÛTS SUBIS PAR LE MINISTERE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT		
Coûts de mise en place		
Conception de nouvelles méthodes		
Conception de formules		
Élaboration des systèmes		
Formation du personnel		
Production de documents d'éducation du public		
Total des coûts de mise en place (3)		
Coûts répétitifs		
Vérification des données		
Introduction des données		
Fonctionnement du système		
Production de formules		
Envois aux salariés		
Consultation des employeurs		
Total des coûts répétitifs		
Valeur actuelle des coûts répétitifs (actualisés à X % par an) (4)		
Total cumulatif des coûts (3) + (4)		

Remarque : Les catégories de coûts sont purement indicatives.

12.21 Dans le cas du crédit d'impôt pour enfants et du crédit pour taxe fédérale sur les ventes, le fardeau imposé au ministère du Revenu national, Impôt en matière d'information était également appréciable. Le gouvernement a estimé en 1978 que le crédit d'impôt pour enfants entraînerait la production de 400 000 déclarations de plus, exigeant de 300 à 350 années-personnes supplémentaires. En 1986, environ 535 000 personnes qui demandaient le crédit d'impôt pour enfants produisaient une déclaration d'impôt uniquement dans ce but. Parmi elles, environ 127 000 recouraient à des services d'établissement de déclarations, dont les charges diminuaient d'autant le crédit obtenu. La situation est un peu la même dans le cas du crédit d'impôt pour taxe fédérale sur les ventes. En 1986, un peu moins de 710 000 contribuables avaient produit une déclaration d'impôt dans le but d'obtenir ce crédit. Près de 121 000 d'entre eux avaient eu recours à un service d'établissement de déclarations d'impôt. Étant donné qu'environ 16,3 millions de particuliers ont produit une déclaration d'impôt pour 1986, ces deux mesures ont eu une incidence marquée sur la charge de travail du ministère du Revenu national, Impôt.

12.22 Dans le cas du crédit d'impôt pour enfants, le taux d'utilisation (le rapport entre le nombre de contribuables qui se sont prévalus de cette mesure et ceux qui y étaient admissibles) a été évalué à 95 p. 100, ce qui porte à croire que le fardeau imposé aux contribuables en matière d'information n'exerce pas d'effets dissuasifs appréciables. Pour ce qui est du crédit pour taxe fédérale sur les ventes, le ministère des Finances a estimé que le taux d'utilisation était de 90 à 95 p. 100, bien qu'il ne se soit livré à aucune évaluation à proprement parler.

12.23 Les chiffres sur le recours aux services d'établissement des déclarations sont intéressants. D'une part, les frais versés pour ces services constituent une partie de ce que coûte le fardeau de l'information. D'autre part, la proportion de déclarations produites uniquement pour bénéficier du crédit d'impôt pour enfants et du crédit d'impôt pour taxe fédérale sur les ventes, établies par des services de préparation (23,7 p. 100 et 17 p. 100 respectivement), est inférieure à la proportion que l'on retrouve dans la population en général, soit 27 p. 100. Finalement, sans aucun doute certains clients des services d'établissement de déclarations utilisent-ils ces services pour d'autres motifs que leur incapacité de s'acquitter eux-mêmes de la tâche. Par exemple, il y a ceux qui ont recours à un service parce que ce dernier sert aussi d'escompteur.

Prise en compte du fardeau de l'information dans la conception de la politique fiscale

12.24 Un certain nombre de politiques du gouvernement du Canada obligent actuellement les ministères à tenir compte du fardeau que représente l'information à fournir. Citons notamment les politiques relatives au fardeau réglementaire édictées par le Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires, l'initiative de réduction de la paperasserie du ministère de l'Expansion industrielle régionale et la politique du Conseil du Trésor sur la collecte de renseignements et la recherche sur l'opinion publique.

12.25 Ces politiques contiennent des énoncés de principes généraux sur la gestion du fardeau que représente l'information, sans pour autant fournir de directives précises, susceptibles de s'appliquer à l'élaboration de la politique fiscale au ministère des Finances. Par conséquent, notre examen et notre évaluation de cette question n'ont-ils pas été effectués en vue de déterminer l'observation de cette politique. Ils visaient à établir dans

quelle mesure le fardeau relatif à l'information avait été pris en considération et à déterminer si l'on tenait compte de tous les facteurs pertinents.

12.26 Nous avons examiné des documents qui indiquaient de quelle manière le ministère des Finances avait envisagé le fardeau de l'information dans l'élaboration du crédit d'impôt à la recherche et au développement, du crédit d'impôt pour enfants et du crédit pour taxe fédérale sur les ventes. Les commentaires qui suivent reflètent notre intérêt à l'égard du fardeau de l'information et ne tentent pas de prendre en considération tous les aspects envisagés lors de la conception de la politique ou lors du choix d'une solution, selon le cas.

12.27 Nous avons constaté qu'on avait tenu compte du fardeau susceptible d'être imposé, sur le plan de l'information, par chacune de ces trois mesures fiscales. Par exemple, le ministère des Finances avait manifestement tenu compte des éléments suivants dans le cas du crédit d'impôt pour enfants :

- l'effet qu'auraient diverses variantes de cette mesure sur le ministère du Revenu national, Impôt, au plan des déclarations supplémentaires produites et du personnel additionnel requis;
- le fait que cette mesure entraînerait un recours accru aux escompteurs d'impôt;
- l'obligation, pour les contribuables touchés, de fournir des renseignements supplémentaires pour se prévaloir du crédit.

12.28 En 1986, le gouvernement décida de payer par anticipation le crédit d'impôt pour enfants de manière à venir plus vite en aide aux familles à revenu modique et à rendre moins nécessaire le recours aux escompteurs d'impôt. Avant de mettre en oeuvre cette mesure, le ministère des Finances a pris en considération les facteurs suivants :

- l'effet des différents mécanismes de mise en oeuvre sur le recours aux escompteurs d'impôt;
- l'incidence de divers mécanismes de mise en oeuvre sur les besoins de personnel au ministère du Revenu national, Impôt et dans d'autres ministères;
- le coût des matériaux nécessités par le versement de cette prestation à intervalles plus fréquents, au moyen de chèques distincts, plutôt que par un versement combiné à un programme de dépenses en place.

12.29 Dans le cas du crédit pour taxe fédérale sur les ventes, le ministère des Finances a tenu compte par exemple des éléments suivants :

- la manière dont diverses conceptions de la définition de «revenu», aux fins de cette mesure, influeraient sur sa complexité tant pour le contribuable que pour le ministère du Revenu national, Impôt;
- le coût d'un paiement forfaitaire unique, par opposition à celui de plusieurs versements pendant l'année;

- le recours aux escompteurs d'impôt.

12.30 Dans le cas du crédit d'impôt à la recherche et au développement, le ministère des Finances a pris en considération :

- le nombre estimatif de contribuables qui demanderaient le crédit et le nombre d'années-personnes supplémentaires qu'il faudrait au ministère du Revenu national, Impôt pour faire face à la charge de travail;

- la nécessité de faire appel à des experts pour déterminer la validité des demandes de crédit;

- la conception des formules.

12.31 Les évaluations du fardeau relatif à l'information dont nous avons pris connaissance se présentaient sous des formes diverses et comportaient toute une gamme de facteurs. Même lorsque les principes étaient semblables, la façon dont le fardeau relatif à l'information était étudié et les facteurs particuliers pris en considération différaient. Tout prouve que le fardeau de l'information a bel et bien été pris en considération lors de la conception de la politique, mais il ne l'a parfois été que sur le plan qualitatif. À notre avis, il aurait été possible de chiffrer les incidences. Par exemple, on aurait pu évaluer la diminution des prestations prévues en raison du recours aux escompteurs dans le cas du crédit d'impôt pour enfants, dans sa forme initiale, et du crédit pour taxe fédérale sur les ventes. L'évaluation d'autres éléments du coût tels que l'augmentation nécessaire de la capacité d'ordinateur, les frais d'émission de chèques supplémentaires ou le coût d'élaboration et d'impression de nouvelles formules n'était pas évidente dans tous les cas.

12.32 Même si chaque mesure proposée entraîne des exigences bien particulières en matière d'information, il conviendrait d'adopter une approche générale uniforme face au fardeau de l'information, qui comporterait pour chaque solution viable :

- une évaluation qualitative de l'effet d'un surcroît de complexité sur l'observation de la mesure par le contribuable;

- une évaluation quantitative du coût supplémentaire de l'observation par le contribuable de la mesure proposée, y compris toute réduction de prestations susceptible de résulter de la complexité de la mesure;

- une évaluation chiffrée des incidences, notamment financières, de la mesure sur les tiers fournisseurs d'information;

- une évaluation chiffrée des coûts de mise en place et d'application de la mesure pour l'administration publique;

- une évaluation globale du coût de la mesure en regard de ses avantages ou effets, selon le cas.

Consultation de ceux qui supportent le fardeau de l'information

12.33 Étant donné que le fardeau d'information qu'entraînent les nouvelles mesures fiscales peut influer de manières diverses sur toute une série de groupes ou de particuliers, nous avons évalué la mesure dans laquelle les intéressés étaient mis au courant du fardeau susceptible de leur être imposé à cet égard avant l'adoption d'une mesure.

12.34 Nos entretiens avec les personnes ou organismes touchés par les nouvelles règles d'aide à l'épargne-retraite ainsi que par le crédit d'impôt à la R&D nous ont appris que les associations sectorielles représentant des groupes particuliers sont habituellement mises au courant du fardeau que risquent de leur imposer les mesures fiscales sur le plan de l'information avant qu'elles ne soient définitivement arrêtées. Dans le cas des nouvelles règles sur l'épargne-retraite, cela a été illustré par plusieurs modifications des règles dans le but d'en simplifier l'observation. La nouvelle politique a été rendue publique pour la première fois en février 1984. Elle a ensuite été modifiée à plusieurs reprises, en mai 1985, en octobre 1986 et en mars 1988, date de la publication d'un avant-projet de loi. Les modifications, qui consistaient en divers aménagements destinés à faciliter l'application des mesures, constituent un bon exemple d'améliorations découlant des consultations.

12.35 Le ministère du Revenu national, Impôt a produit une brochure décrivant de manière très poussée les calculs à effectuer conformément aux nouvelles règles sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite. Cette brochure était assez détaillée pour permettre aux employeurs de comprendre la nature et l'ampleur des renseignements que les nouvelles règles les obligeraient à fournir.

12.36 La création, en 1986, du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires (BPAR) indique que le gouvernement est plus sensible à l'effet de la réglementation sur les gens. On a élaboré un Code d'équité en matière de réglementation du citoyen, qui constitue un élément essentiel de la stratégie de réforme réglementaire du gouvernement. Les principes dont s'inspire le Code visent à assurer la transparence, l'ouverture, l'efficience et la responsabilité dans toutes les activités réglementaires. Un des principes inspirant la mise en oeuvre de la stratégie de réforme réglementaire consiste à veiller à ce que les entreprises de tailles différentes ne subissent pas un fardeau disproportionné du fait des exigences réglementaires. Ce principe englobe l'incidence éventuelle de la paperasserie entraînée par tout règlement prévu. La stratégie permet aux fournisseurs d'information de donner leur avis sur les projets de nouveaux règlements, y compris les projets de mesures fiscales, qui leur imposeront un fardeau accru en matière d'information (ou de paperasserie).

12.37 Un mécanisme particulier, institué par le BPAR, est l'ensemble annuel des Projets de réglementation fédérale, qui obligent les ministères à définir et à décrire les mesures réglementaires prévues pour l'année à venir. Nous avons étudié l'évaluation que faisait le ministère des Finances de l'effet des nouvelles règles sur l'aide fiscale à l'épargne-retraite dans les Projets de 1988. L'incidence prévue de ces nouvelles règles était brièvement décrite comme suit :

> Ces dispositions découlent des mesures législatives concernant la réforme des pensions. Elles sont techniques en ce sens qu'elles portent sur le calcul du plafond de cotisation annuel à un régime enregistré d'épargne-retraite. Dans

l'ensemble, les propositions sur la réforme des pensions visent à éliminer les iniquités du régime actuel d'aide fiscale à l'épargne-retraite. Elles permettront aux contribuables de jouir des mêmes avantages fiscaux peu importe le régime d'épargne-retraite qu'ils choisissent.

12.38 Nos propres recherches sur le fardeau d'information imposé par les nouvelles règles nous permettent de penser que cet énoncé aurait pu décrire de façon plus concrète l'incidence des mesures proposées. On aurait pu indiquer, par exemple, que le gros de ce fardeau incomberait initialement aux employeurs. Une description et une évaluation des coûts entraînés par l'observation des nouvelles mesures, du genre de celles que nous avons présentées à la pièce 12.1, auraient donné aux lecteurs une meilleure idée des effets à prévoir.

12.39 Le BPAR nous a informés que les renseignements figurant dans les Projets de réglementation doivent être concis et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de fournir autant de détails. Selon le BPAR, ces renseignements auraient davantage leur place dans l'analyse de l'impact de la réglementation qui doit accompagner les projets de règlement soumis au BPAR à l'étape d'examen initial et de publication préalable.

12.40 Une autre mesure allant dans le même sens, l'initiative de réduction de la paperasserie, a été annoncée en mai 1987 par le ministre d'État à la Petite entreprise et au Tourisme. Dans le cadre de cette initiative, les ministères et organismes qui imposent de la paperasserie doivent établir des plans de réduction de cette dernière, afin qu'ils soient approuvés par le Cabinet, puis surveillés. Le ministère du Revenu national, Impôt participe à ce programme. Nous avons relevé que son plan de réduction de la paperasserie pour 1987-1988 comportait des mesures visant à simplifier encore l'application du crédit d'impôt à la recherche et au développement. De plus, d'autres changements administratifs annoncés en avril 1988 par le ministre des Finances visent à accélérer les remboursements.

12.41 En résumé, le ministère des Finances mène bel et bien des consultations, et bien qu'il y ait des initiatives gouvernementales en vue de gérer le fardeau réglementaire et la paperasserie, il est possible d'améliorer encore les mécanismes permettant d'informer ceux qui sont touchés par les propositions de mesures fiscales du fardeau que ces mesures entraîneront sur le plan de l'information à fournir. Lors de la conception de ces améliorations, on devrait tenir compte de la nécessité de maintenir le secret le plus absolu dans l'élaboration de la nouvelle législation fiscale. Aussi pourrait-il être nécessaire d'adapter les mécanismes généraux qui servent à gérer le fardeau de l'information dans l'administration publique au cas particulier du ministère des Finances.

Évaluation des effets sur le plan de l'information

12.42 Dans le chapitre de notre Rapport de 1986 qui portait sur les dépenses fiscales, nous soulignions qu'il n'existait, au ministère des Finances, aucune fonction d'évaluation de programmes indépendante de la direction axiale. Depuis, le ministère a créé la Division des mesures et évaluation fiscales. Il nous a été donné à entendre que, dans ses travaux, ce groupe prendra en considération le fardeau de l'information.

12.43 Dans notre Rapport de 1986, nous avions également relevé l'habitude du ministère d'effectuer des examens dans le cadre de la modification de la politique et des mesures fiscales. L'analyse effectuée par le ministère avant d'instaurer un paiement anticipé au crédit d'impôt pour enfants en est un exemple. Comme nous l'avons déjà mentionné, la prise en compte du fardeau de l'information était évidente dans cette analyse.

Résumé

12.44 L'observation de notre régime de fiscalité directe s'accompagne de coûts appréciables sur le plan de l'information. Ceux qui conçoivent la politique fiscale semblent être conscients de ces coûts. Toutefois, le fardeau que représente l'information à fournir aurait pu être pris en compte de manière plus systématique, à notre avis, lorsque les mesures fiscales que nous avons étudiées ont été élaborées.

12.45 Dans l'ensemble, le gouvernement a réalisé des progrès importants pour expliciter l'incidence de la réglementation et, en particulier, de la «paperasserie» créée par cette dernière. Toutefois, même avec une sensibilité plus grande, depuis peu, au fardeau de l'information, de nouvelles obligations importantes, telles celles découlant de l'introduction des nouvelles règles régissant l'aide fiscale à l'épargne-retraite, continuent de s'ajouter sans que l'on divulgue beaucoup au public l'incidence de ces règles sur le coût. Nous estimons qu'une divulgation plus complète du fardeau susceptible d'être imposé en matière d'information par chaque nouvelle mesure fiscale améliorerait l'efficacité de l'information fournie par le ministère des Finances dans ses propres publications ainsi que dans ses apports aux publications du Bureau de la privatisation et des affaires réglementaires.

Commentaire du ministère

Le ministère des Finances partage le point de vue du Bureau du vérificateur général selon lequel les coûts associés à la présentation de renseignements fiscaux doivent être explicitement reconnus et que la politique gouvernementale devrait être conçue de manière à minimiser le fardeau de l'information fiscale imposé aux contribuables et au gouvernement lui-même. Il faut examiner comme il se doit les coûts de l'information associés aux mesures fiscales, soit les coûts d'observation et d'administration, si l'on veut que le régime fiscal soit économique et efficient.

En examinant l'analyse faite par le Bureau du vérificateur général des coûts d'information des mesures fiscales, trois points principaux méritent que l'on fasse des commentaires. Il s'agit du rapport entre les coûts d'information et d'autres objectifs qui contribuent à la conception ultime des mesures fiscales; la méthodologie utilisée par le Bureau du vérificateur général pour estimer les coûts d'observation de la législation proposée en ce qui concerne les mesures d'aide fiscale à l'épargne-retraite; et le processus par lequel ces coûts d'information sont rendus publics et le processus connexe d'intégration des commentaires publics.

Coûts d'information et autres objectifs

Le régime fiscal sert souvent à appuyer les objectifs d'équité et d'efficience des politiques publiques. Les mesures étudiées dans ce rapport sont de cette nature.

Les crédits remboursables d'impôt pour taxe de vente et pour enfants appuient l'objectif de répartition de la réduction du fardeau fiscal global des familles à faible revenu; le crédit remboursable d'impôt à la R&D appuie l'objectif d'efficience économique qui consiste à encourager les petites entreprises qui ont souvent un accès limité à des capitaux à entreprendre des projets de R&D; et les encouragements fiscaux favorisent les régimes d'épargne-retraite auxquels contribuent les employeurs et les employés. La réalisation de ces objectifs entraîne certains coûts d'administration pour le gouvernement et certains coûts d'observation pour les contribuables. Mais l'objectif du gouvernement est de concevoir les mesures de manière à maintenir ces coûts les plus bas possible.

La priorité accordée à cet objectif a officiellement été soulignée dans les objectifs de la réforme fiscale exposés dans le Livre blanc de 1987. Son importance est également indiquée par le fait que Revenu Canada, qui est responsable de l'application du régime fiscal, est consulté sur les façons de minimiser les coûts de l'information pour toutes les grandes propositions fiscales.

Le Parlement accorde aussi beaucoup d'importance aux coûts d'observation et d'administration des propositions fiscales. Les documents publics indiquent qu'une grande attention est accordée à ces coûts lors des débats parlementaires et des audiences des comités au sujet de toutes les mesures législatives envisagées dans ce Rapport.

Il convient d'illustrer ce processus. Les coûts d'observation et d'administration du crédit d'impôt pour enfants ont soulevé beaucoup de préoccupations avant l'introduction de cette mesure en 1978. Une grande attention a été accordée à la simplification de la formule requise, une campagne exhaustive de publicité a été entreprise afin de faire connaître la nouvelle procédure, et Revenu Canada a pris des arrangements afin de traiter le crédit sans qu'une déclaration d'impôt ne soit remplie si le bénéficiaire fournissait certains renseignements de base. Les aspects d'observation et d'administration de ce nouveau crédit ont été minutieusement élaborés par le gouvernement et examinés en détail par le Parlement.

On a continué d'accorder une attention aux coûts d'observation de ce crédit depuis son application. Par exemple, les coûts d'observation ont été réduits de nouveau en raison de l'application des paiements anticipés au titre du crédit en 1986. Le crédit a encore une fois été examiné et les coûts d'observation réexaminés dans le cadre de préparatifs du Livre blanc sur la réforme fiscale de 1987, dans les rapports des comités parlementaires étudiant le Livre blanc et dans la réponse du ministre des Finances aux rapports de ces comités.

<u>Méthodologie utilisée pour évaluer les coûts d'observation des mesures d'aide fiscale à l'épargne-retraite</u>

Voici les objectifs des révisions proposées aux dispositions fiscales d'aide à l'épargne-retraite : améliorer l'équité du régime en assurant que tous les contribuables jouissent du même accès au régime; offrir un meilleur service au contribuable grâce à un report sur sept ans des crédits non utilisés; et assurer que la mauvaise utilisation ou l'utilisation abusive de ces dispositions sont réduites afin de contrôler les recettes cédées. Les coûts d'information, soit les coûts uniques et permanents, doivent être examinés en fonction de ces objectifs et en tenant compte

des montants très importants de recettes cédées par le gouvernement afin d'assurer cette aide fiscale, qui s'élèvent actuellement à huit ou neuf milliards de dollars par année. Dans ce contexte, ni les coûts uniques d'établissement des systèmes, ni les coûts d'observation permanents de 15 millions de dollars par année ne semblent excessifs en fonction des objectifs des mesures législatives et des recettes en cause. Les coûts permanents ne représentent qu'une faible fraction de 1 p. 100 des recettes cédées par les gouvernements.

Nous croyons que l'estimation globale de 330 millions de dollars en ce qui concerne les coûts extraordinaires avancée par le Bureau du vérificateur général surestime sensiblement la portée des changements qui seront apportés aux régimes de pension actuels à la suite de l'adoption de la nouvelle législation fiscale. Lorsque des changements seront apportés, ils le seront souvent pour des motifs d'efficacité fiscale plutôt que d'observation. Nous ne croyons pas qu'il convienne que ces coûts de planification fiscale soient considérés comme des coûts d'observation de la réglementation fiscale. En outre, nous concluons que l'étude n'a pas fait de distinction entre les coûts des changements supplémentaires apportés pour se conformer aux règles fiscales et les coûts associés aux modifications et examens réguliers des accords de pension qui se dérouleraient en l'absence de changements législatifs. Enfin, nous mettons en doute l'estimation faite dans l'étude du volume des services que doivent fournir les consultants en pension, services qui constituent la grande partie des dépenses estimatives de 200 millions de dollars. Le montant total facturé pour <u>tous</u> les travaux reliés aux pensions par des entreprises du secteur de la consultation en pension s'établit actuellement à près de 100 millions de dollars par année. Compte tenu de ces divers points, on pourrait en arriver à des estimations des coûts uniques qui ne sont que du cinquième de celles proposées dans l'étude préparée pour le vérificateur général.

L'étude souligne que les coûts d'observation des mesures fiscales d'épargne-retraite sont assumés par les employeurs à titre de fournisseurs «tiers» de renseignements. Cette caractérisation ne reconnaît par l'importance d'accords de pension justes et équitables pour les employeurs aussi bien que pour leurs employés.

<u>Processus</u>

Enfin, il convient de souligner que les estimations des coûts d'observation faites par le Bureau du vérificateur général sont fondées sur un avant-projet de législation présenté pour discussion en mars 1988. La législation est encore à l'étape de l'élaboration et, comme on l'indique au paragraphe 12.34 du chapitre, le processus nécessaire et important de consultation est encore en cours. Ce processus est brièvement décrit ci-après.

Lorsque le gouvernement propose des changements importants au régime fiscal, le processus débute habituellement par la publication d'un document d'étude. L'avant-projet de loi est ensuite élaboré et publié afin d'obtenir des commentaires sur la faisabilité et les avantages de ces changements de la part des milieux fiscaux, du public, et parfois des comités parlementaires. Une fois que la législation est déposée au Parlement, elle est examinée par les comités parlementaires à qui le gouvernement a accordé des pouvoirs accrus à cette fin. De vastes consultations avec les groupes visés peuvent encore une fois se dérouler lors de l'étude par les comités parlementaires. Ce processus de consultation a été suivi dans l'élaboration de

chaque budget depuis 1984, dans la réforme fiscale et dans toutes les principales initiatives actuelles comme celles de la réforme des mesures fiscales d'aide à l'épargne-retraite.

En ce qui concerne la législation actuelle concernant les mesures d'aide fiscale à l'épargne-retraite, l'avant-projet de loi a été publié pour observation en mars 1988. Dans un communiqué du 19 août 1988, le ministre des Finances indiquait qu'il retardait cette législation pour un an afin de tenir compte des commentaires et des propositions reçus après le mois de mars dans le cadre du processus de consultation. Il est malheureux qu'il n'en soit pas tenu compte dans l'étude du Bureau du vérificateur général.

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS
OPÉRATIONS DE PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE,
INSPECTION ET SERVICES INTÉGRÉS

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS OPÉRATIONS DE PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE, INSPECTION ET SERVICES INTÉGRÉS

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	
Les pêches de l'Atlantique	13.1
Le ministère dans l'Atlantique canadien	13.4
Les défis et les contraintes du ministère	13.7
Étendue	13.14
Sommaire des observations	13.17
Gestion des ressources	13.21
Répartition des ressources	13.29
Délivrance de permis et établissement de règlements	13.46
Application des règlements	13.61
Acquisition et exploitation de petits bateaux	13.74
Programme d'inspection du poisson	13.89
Analyse chimique et bactériologique	13.96
Inspections organoleptiques	13.97
Lacunes dans le contrôle exercé par la direction	13.109
Amélioration de l'efficacité	13.119
Régime d'assurance des bateaux de pêche	13.124
Suivi des recommandations formulées dans notre Rapport de 1986 sur les pêches dans le Pacifique et en eaux douces	13.126

Pièces

13.1 Prises dans l'Atlantique en 1987 - Poids et valeur des espèces de poisson
13.2 Processus annuel de répartition des ressources, stocks de poisson de fond de l'Atlantique
13.3 Total des prises admissibles
13.4 Nombre de contingents et d'allocations, 1982-1987
13.5 Contrôle de la capacité
13.6 Études de cas - Processus de modification des règlements
13.7 Utilisation des petits bateaux en 1987
13.8 Navires acceptés sans essais de recette complets

13

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS OPÉRATIONS DE PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE, INSPECTION ET SERVICES INTÉGRÉS

Points saillants

Les pêches de l'Atlantique génèrent pour plus de 2,3 milliards de dollars de produits et en exportent 1,9 milliard; elles fournissent des emplois directs à plus de 100 000 personnes. En vertu de son mandat, le ministère prend une part directe à la plupart des aspects de l'industrie, notamment la gestion des ressources (gestion des ressources comme telles et de la capture) et l'inspection du poisson (inspection de la manutention, de la transformation et de l'entreposage des produits). Le ministère jouit d'une solide réputation internationale pour ces deux programmes. (Paragraphe 13.17)

Nous avons constaté que les méthodes utilisées pour établir les plans annuels de pêche sont raisonnables. Toutefois, il faut de meilleures analyses économiques relativement à la viabilité à long terme de la flotte. Les stratégies à long terme à l'égard de flottilles et de pêches particulières devraient prendre en considération les frais connexes d'application de la loi. En outre, les changements technologiques et les pratiques passées ont fait que le ministère a éprouvé beaucoup de difficultés à contrôler pleinement la capacité des bateaux utilisés pour la pêche. (13.29 à 13.52)

Nous avons relevé des problèmes dans l'acquisition de certains équipements utilisés pour l'application de la loi. (13.61 à 13.88) La productivité des équipages des patrouilleurs côtiers pourrait être améliorée. (13.75 à 13.78)

Les procédures d'inspection suivies pour assurer la salubrité et l'innocuité des produits du poisson ont été suffisamment contrôlées. Toutefois, des faiblesses dans les pratiques et les contrôles de gestion ont entraîné des manques d'uniformité dans les pratiques d'inspection de la qualité et d'inspection organoleptique. (13.89 à 13.118)

La direction de la région du Pacifique a réalisé des progrès pour ce qui est de répondre ou de donner suite aux recommandations de notre Rapport de 1986. Un certain nombre de secteurs ont encore besoin d'attention. (13.167)

La direction est consciente de la plupart de ces problèmes et, dans de nombreux cas, depuis nombre d'années. Les efforts ont souvent été réorientés à cause de crises dans l'industrie. L'un des principaux défis auxquels la direction du ministère devra faire face sera de trouver les ressources et la volonté voulues pour réussir à résoudre ces problèmes. (13.20)

LE MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS OPÉRATIONS DE PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE, INSPECTION ET SERVICES INTÉGRÉS

Introduction

Les pêches de l'Atlantique

13.1 Le Canada est le premier exportateur de produits du poisson. En 1987, les exportations ont dépassé 2,7 milliards de dollars. Les pêches de l'Atlantique comptent pour 70 p. 100 de ces exportations (1,9 milliard de dollars), dont les trois quarts sont acheminées vers les États-Unis. Industrie avec une concentration relativement forte en main-d'oeuvre, la pêche constitue une source d'emplois importante ou elle est souvent l'unique source de toute la région. Selon les données du ministère, en 1986, il y avait 28 000 pêcheurs à temps plein et 32 000 pêcheurs à temps partiel dans la région de l'Atlantique. Ensemble, ils exploitaient près de 29 000 bateaux enregistrés, dont 83 p. 100 ont une longueur inférieure à 40 pieds. Ces bateaux sont généralement exploités par une personne et un adjoint.

13.2 Les pêches de l'Atlantique fournissent aussi un grand nombre d'emplois dans le secteur de la transformation. Selon les données du ministère, en 1983, un peu plus de 600 usines (jusqu'à 800 en 1986) qui employaient plus de 60 000 personnes transformaient du poisson dans la région. Pour le secteur de la capture et celui de la transformation, la majeure partie de l'activité est fortement disséminée dans les petits ports et villages dont sont parsemées les côtes de l'Atlantique et du Golfe et s'effectue dans des petites entreprises dispersées. Les secteurs de la capture et de la transformation emploient ensemble plus de 100 000 personnes. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'un travail saisonnier; toutefois, grâce aux pratiques de travail des deux secteurs, la majorité des employés accumulent suffisamment de points pour être admissibles aux prestations d'assurance-chômage durant la morte saison.

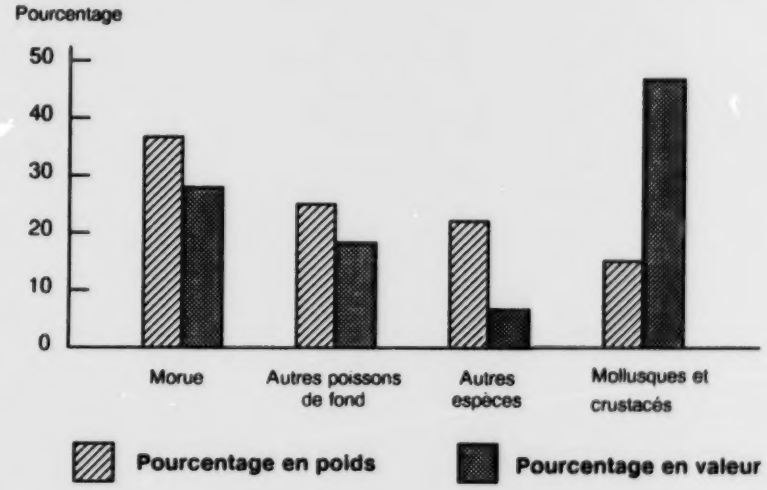
13.3 Les pêches elles-mêmes sont diversifiées. La pièce 13.1 donne le poids et la valeur débarquée des prises en 1987 pour les principaux groupes d'espèces pêchés dans l'Atlantique. Les prises de poisson de fond, surtout de morue, sont les plus importantes. La pêche de la morue compte le plus grand nombre de participants et, à plusieurs égards, est la plus visible dans la région. Les débarquements de mollusques et de crustacés, surtout de homard, de pétoncle et de crabe, sont beaucoup plus faibles mais de valeur fortement supérieure. En outre, cette pêche est plus concentrée dans certains endroits et fait appel à moins de participants. Étant donné que la pêche du poisson de fond est pratiquée à l'échelle de l'Atlantique, nous y avons fait appel plus souvent qu'à d'autres pour donner des exemples.

Le ministère dans l'Atlantique canadien

13.4 Pour assumer ses responsabilités dans l'Atlantique, le ministère y a établi quatre régions administratives : Québec, Golfe, Scotia-Fundy et Terre-Neuve. Ensemble, les quatre régions disposent d'un personnel de 3 156 employés et de budgets de fonctionnement de 230 millions de dollars pour 1987-1988. Dirigée par un directeur général régional, chacune des régions constitue une version plus petite du ministère, qui applique toute la gamme de ses programmes. En même temps, chaque région est unique en ce sens que l'application des programmes est adaptée à la nature des pêches et de la région.

Pièce 13.1

PRISES DANS L'ATLANTIQUE EN 1987
POIDS ET VALEUR DES ESPÈCES DE POISSON



13.5 Gestion des ressources. La tâche première du ministère consiste à conserver les ressources marines du Canada et à les gérer pour les meilleurs intérêts économiques de ceux dont elles sont le gagne-pain. Il joue directement un rôle pratique, prend des décisions qui ont des répercussions immédiates sur la vie et les revenus des travailleurs des pêches. La gestion des pêches fait appel à des conseils d'ordre scientifique (quelle est la taille du gâteau) et à des conseils d'ordre socio-économique (quelles sont les répercussions des différentes façons de partager). Cependant, il n'y a aucune règle «naturelle» ou scientifique pour déterminer le partage du gâteau. Ainsi, non seulement le ministère doit-il donner les meilleurs conseils scientifiques et économiques au ministre, mais il doit voir à ce que ces conseils fassent l'objet de l'examen du plus grand nombre pour que les effets immédiats et à long terme des mesures suggérées sur les différents intervenants soient compris le plus possible. Les décisions sont, au bout du compte, des jugements que porte le ministre.

13.6 Inspection du poisson. En vertu des lois fédérales, le ministère considère que son rôle est de garantir, de façon raisonnable, que l'industrie de la pêche assume ses responsabilités d'assurer la conformité à des normes minimales de qualité et d'innocuité des produits du poisson pour la consommation, qui font l'objet d'un commerce interprovincial, qui sont importés ou exportés. L'inspection comprend trois éléments : l'enregistrement des usines et des bateaux en fonction de leur conformité aux normes de construction; l'inspection des opérations qui permet d'évaluer jusqu'à quel point les usines, les bateaux et les autres installations sont exploités conformément aux critères de qualité et de salubrité; l'inspection des produits bruts et finis pour qu'ils soient conformes aux normes de salubrité, d'innocuité et de qualité. Cela veut dire que les inspecteurs des pêches sont souvent présents dans les

usines de transformation ouvertes. Le ministère est donc, à plusieurs égards, lié aussi directement au secteur de la transformation qu'il ne l'est au secteur de la capture.

Les défis et les contraintes du ministère

13.7 **Propriété commune.** La principale difficulté que suscite la gestion d'une pêche réside dans le fait que la ressource est une copropriété. Le ministère a la garde de cette ressource et doit la gérer à l'avantage de tous. Dans l'exploitation forestière ou minière, le droit de coupe ou d'extraction peut être rattaché de façon explicite à des objets matériels ou à des zones géographiques qui peuvent être alloués de façon précise à des personnes; c'est-à-dire les arbres de cette zone seront abattus par X. Cela n'est pas possible dans le cas du poisson. Ainsi, la gestion de ce type de ressource dépend fortement de la réglementation des volumes qui peuvent être capturés et de la nature et du niveau de l'effort de pêche. On fait alors appel à un processus exhaustif auquel participe le monde scientifique, l'industrie et les gouvernements provinciaux pour conseiller le ministre au sujet de l'établissement des contingents. Lorsque des contingents sont en vigueur pour un groupe de pêcheurs ou de bateaux, la chose la plus rationnelle que chaque membre du groupe puisse faire est d'investir autant d'argent qu'il le peut dans du matériel de pêche efficace et de capturer le plus de poisson possible du contingent, le plus rapidement possible. Malheureusement, cet élan individuel a comme résultat collectif, dans presque toutes les pêches, une surcapacité persistante et les incertitudes économiques qui l'accompagnent.

13.8 **Surcapacité.** Le problème fondamental et le plus généralisé des pêches de l'Atlantique réside dans le fait qu'il continue d'y avoir une trop grande capacité tant au niveau des bateaux que des usines pour assurer un rendement raisonnable à la plupart des intervenants. Le ministère a adopté plusieurs mesures pour confronter ce problème, y compris l'utilisation accrue des allocations aux entreprises pour la plupart des pêches hauturières (celles des mollusques et des crustacés également) et la réduction du nombre de permis dans certaines autres pêches. Ces changements structuraux importants ont atténué le problème de capacité, mais ne l'ont sûrement pas éliminé. Dans le secteur de la pêche hauturière, les allocations aux entreprises ont favorisé la rationalisation de la capacité en fonction du niveau de ressources disponibles. Grâce à des profits très élevés découlant d'une conjoncture commerciale extrêmement favorable et à des taux d'intérêt plus bas, les effets financiers de la sous-utilisation de la capacité de l'actif immobilisé dans ce secteur ont été réduits. Pour ce qui est de la pêche côtière, celle du poisson de fond en particulier, les pressions financières causées par une surcapacité persistante ont été allégées par une combinaison de circonstances commerciales favorables et un programme d'assurance-chômage qui apporte un supplément aux revenus de la pêche.

13.9 **L'histoire récente.** La déclaration de la zone de pêche de 200 milles dans les eaux côtières du Canada en 1977 a amorcé une période particulièrement turbulente pour les pêches de l'Atlantique. Même si les principaux stocks diminuaient, la déclaration suscitait une vague d'optimisme et d'investissements à fort effet de levier, tant en bateaux de pêche qu'en usines de transformation. En 1981, ce surinvestissement, les grandes quantités de poissons accumulées (certains de piètre qualité) et les prises réduites, combinés à une escalade rapide des taux d'intérêt, ont créé une grave crise de liquidités dans l'industrie de la pêche de l'Atlantique. Seule l'intervention massive des gouvernements a empêché les faillites générales, un taux de chômage plus élevé et de graves problèmes économiques pour la région. Dans le cadre de sa réaction à la crise, le gouvernement fédéral a créé, en 1982, le

Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique (Groupe Kirby) pour étudier la façon d'établir et de maintenir une industrie de la pêche viable dans l'Atlantique, tout en tenant compte du développement économique et social des provinces de l'Atlantique. Étant donné qu'il s'agit de l'étude la plus récente, les recommandations du Groupe Kirby sont à la base des mesures que prend le ministère dans la région, à l'exception des recommandations qui touchent à la commercialisation.

13.10 Au cours des trois dernières années, la faible valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain, l'échec presque total des pêches de nos principaux concurrents et une brusque hausse de la demande de poisson ont tous contribué à une période de prospérité sans précédent. Il est peu probable que cette situation se maintienne longtemps. Déjà, notre dollar se rétablit par rapport au dollar américain, au point que les profits sont touchés, que les prix et la demande fléchissent graduellement; grâce à la reprise de leurs pêches, certains de nos concurrents commencent à récupérer une part des meilleurs marchés. D'après les publications de l'industrie, les stocks des transformateurs canadiens augmentent rapidement. Bref, malgré la prospérité actuelle, certains des problèmes structuraux de l'industrie décrits par le Groupe Kirby comme entraînant la surcapacité et la surcapitalisation persistent, surtout dans les secteurs de la pêche côtière et de la transformation.

13.11 **Programme d'inspection du poisson.** En raison de la publicité faite au sujet des problèmes associés au thon et aux moules, il a fallu ouvrir davantage le programme d'inspection du poisson à l'examen du public et de l'industrie. L'inspection du poisson devient plus complexe en raison des changements technologiques et, de l'avis du ministère, d'une attente croissante de la part du public et des milieux politiques à ce que le risque soit ramené à néant. Pour répondre à cette demande, le ministère utilise une approche à volets multiples en vertu de laquelle le poisson peut être inspecté à tout moment du processus de capture, de transport et de transformation. On encourage les transformateurs à éliminer les défauts au stade de la production plutôt que d'attendre le stade de l'inspection. Le grand défi sera d'encourager les transformateurs à assurer une plus grande responsabilité à l'égard de la qualité des produits en instaurant leurs propres programmes de contrôle de la qualité plutôt que de se fier au ministère.

13.12 **Climat.** En raison de la grande dispersion géographique et, souvent, de l'isolement des collectivités de pêche dans l'Atlantique, ainsi que du besoin de gérer la pêche au jour le jour, les communications entre les représentants du ministère et leurs clients doivent être continues et presque quotidiennes. Cela crée un rapprochement, très inhabituel en milieu fédéral, des causes et des effets de la politique. Conséquence de ce rapprochement : les problèmes des pêches se répercutent de façon très directe, et parfois dramatique, au ministère. Il n'existe aucun tampon comme d'autres ministères, d'autres paliers de gouvernement ou même la distance habituelle entre le client et Ottawa. Par conséquent, les gestionnaires des pêches ont l'impression qu'ils vont d'un problème ou d'une crise à l'autre. De plus, étant donné que les pêcheurs et les propriétaires d'usines voient souvent comme solution à leurs problèmes un plus grand nombre de poissons que ne le permettent les plans de pêche et qu'ils dépassent leur contingent ou pêchent une partie du contingent d'une autre flottille, il y a souvent conflits.

13.13 Malgré ce climat de gestion de crises, et les confrontations et conflits fréquents, nous avons constaté que le ministère disposait d'un effectif d'hommes et de femmes très

désireux de servir la pêche et les personnes qui la pratiquent. Les nombreux employés que nous avons interviewés et observés ont démontré qu'ils étaient prêts à consacrer de longues heures, souvent dans des conditions difficiles, au succès de la pêche.

Étendue

13.14 Notre vérification a porté principalement sur deux grands programmes du ministère : la gestion des ressources et l'inspection du poisson. En raison de la nature générale de nombreuses questions de gestion d'ordre scientifique et d'une importante étude interne du programme d'hydrographie, nous avons fait abstraction de tous les éléments scientifiques non liés à la gestion des ressources. Étant donné que d'importants changements sont en cours dans le domaine de la gestion de l'habitat et que le Cabinet prendra des décisions au sujet de la responsabilité du ministère à l'égard des sciences océaniques, nous n'avons pas vérifié ces secteurs.

13.15 Nous nous sommes penchés sur deux programmes de soutien de l'industrie de la pêche : le Régime d'assurance des bateaux de pêche et les divers projets chapeautés par les ententes de développement économique et régional. Nos constatations relativement à ces derniers sont données dans les notes de vérification du chapitre 3 qui débutent au paragraphe 3.36.

13.16 Nous avons également vérifié la Partie III du Budget des dépenses du ministère pour 1987-1988 et 1988-1989. Le chapitre 5 sur l'information destinée au Parlement présente les résultats de ces travaux.

Sommaire des observations

13.17 Bien qu'une bonne part du reste de ce chapitre soit consacrée à une discussion des problèmes de gestion et d'inspection du ministère, nous tenons à souligner la réputation mondiale dont jouit le ministère tant pour ses activités de gestion que pour son programme d'inspection, réputation qu'il lui est important de conserver.

13.18 Comme facteur sous-jacent à bon nombre des problèmes dont il est question dans le présent chapitre, il faut souligner que, malgré des coupures budgétaires successives au cours des dix dernières années, le ministère a eu tendance à concentrer ses énergies au maintien de ses niveaux de service à la pêche ou même à les augmenter. Au cours des quatre dernières années financières, les ressources consacrées à l'inspection, à la conservation et à la protection sont demeurées constantes. Face à l'augmentation de la demande en services de la pêche, les restrictions ont eu des répercussions plus marquées sur le soutien des programmes et sur la formation, ce qui a créé de graves lacunes dans ces domaines. Le ministère a tenté d'alléger les problèmes en unifiant les opérations de manière à réduire les frais généraux et à pouvoir réaffecter les ressources de façon efficace. Toutefois, compte tenu de l'étendue des problèmes, du manque de ressources tant humaines que financières pouvant être libérées du travail courant du ministère pour s'en occuper, et des perturbations du travail courant qu'entraîneront sûrement les crises futures, il est peu probable que des correctifs soient apportés rapidement.

13.19 Que ce soit dans le domaine de la gestion des ressources ou de l'inspection, la capacité d'atteindre et de maintenir un niveau de rendement élevé repose en bonne partie sur un personnel avec les compétences et la formation appropriées. Le programme national de formation des agents des pêches offre une structure systématique pour les agents à temps plein. Toutefois, la majorité des agents sont des employés permanents saisonniers, qui n'ont pas reçu cette formation. Néanmoins, on s'attend à ce qu'ils assument les mêmes fonctions que les agents à temps plein, forts seulement d'une formation locale très limitée. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons relevé de graves lacunes dans la formation des inspecteurs, y compris un manque de programmes pour satisfaire aux besoins de formation reconnus. Dans certains domaines, on n'a pas défini les besoins précis de formation. Pour résoudre bon nombre des problèmes signalés dans ce chapitre, il faudra pousser la formation du personnel.

13.20 Comme nous le faisons remarquer tout au long du chapitre, bon nombre de ces problèmes durent depuis longtemps. Nous les avions constatés en 1977, lors de notre vérification de tout le ministère en 1981 et lors de notre suivi de cette vérification, tout comme nous les signalions dans notre chapitre de 1986 sur les pêches dans le Pacifique. Nous avons souvent vu des signes que des plans avaient été tracés et des initiatives prises pour les régler. Certaines démarches récentes montrent des progrès encourageants. D'autres ont été entreprises pour être ensuite abandonnées ou reportées, généralement à cause d'autres événements. L'un des principaux défis de la direction du ministère sera de trouver les ressources et la volonté voulues pour réussir à résoudre ces problèmes.

Gestion des ressources

13.21 L'industrie de la pêche canadienne dans l'Atlantique souffre de nombreux problèmes complexes, qui ne sont pas uniques à la pêche au Canada; toutes les grandes pêches du monde en souffrent plus ou moins. Par le passé, on a souvent résumé ces problèmes en disant qu'il y avait trop de pêcheurs et pas assez de poisson. Actuellement, le ministère croit que la plupart des stocks des principales espèces sont à leur niveau optimal ou non loin de là, mais qu'il subsiste une tendance à la surcapacité et à la surcapitalisation. Quand il s'agit d'une ressource en copropriété, cette faiblesse fondamentale est exacerbée par le cycle normal de crêtes et de creux inhérent à toute industrie d'exploitation des ressources naturelles. Au cours de la dernière décennie, le Canada a indiqué qu'il pouvait rompre ce cycle par l'imposition d'un régime de gestion très rigoureux fondé sur des conseils scientifiques.

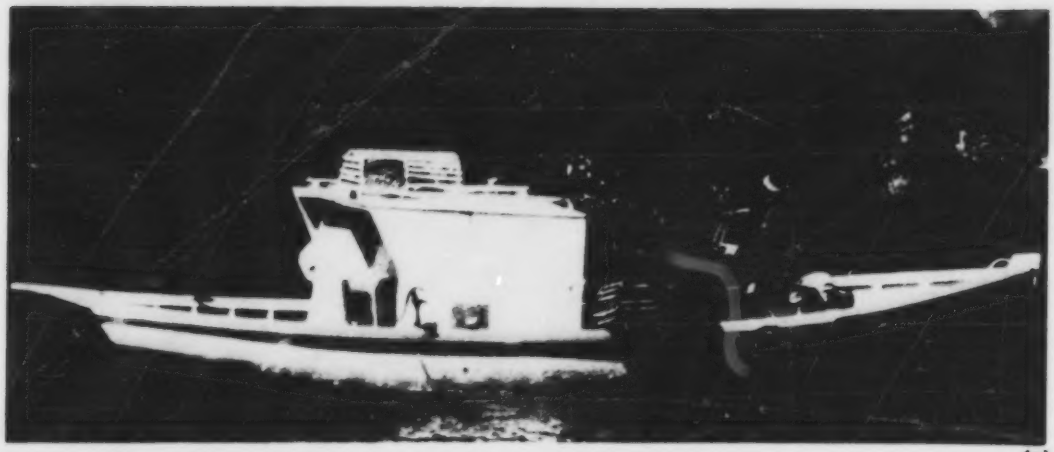
13.22 La description suivante de la gestion des ressources fondée sur le total des prises admissibles (TPA) et sur les contingents s'applique surtout aux poissons de fond comme la morue, le sébaste, les plies et le flétan, qui représentent le plus fort volume pêché dans l'Atlantique. Les mollusques et crustacés, les espèces pélagiques (hareng, maquereau et capelan par exemple) et anadromes (surtout le saumon) sont gérés au moyen d'une combinaison de mesures qui comprennent les contingents, les limites de taille, les limites du nombre de casiers, l'établissement de saisons de pêche et des restrictions quant aux zones de pêche. Toutefois, les mêmes processus qui font appel aux conseils scientifiques et à la consultation de l'industrie sont utilisés pour tracer les plans de gestion du poisson de fond.

13.23 Le ministère a établi une structure de TPA pour reconstituer de façon régulière et graduelle les stocks de poissons afin d'en optimiser le rendement à moyen et à long terme. La stabilité des approvisionnements, et de la pêche, est devenue un objectif important. Ce régime de gestion repose sur l'évaluation scientifique du TPA pour chaque stock. Des données émanant de toute une gamme de sources permettent d'estimer la masse de poissons que chaque stock peut fournir à long terme, soit : le «rendement maximal soutenu». Pour presque tous les stocks, à l'exception des mollusques et des crustacés, les TPA sont établis à une valeur ($F_{0,1}$ en termes techniques) légèrement inférieure à ce niveau. Cette valeur plus basse tient compte de la croissance graduelle du stock et de l'utilisation économique des ressources halieutiques et, jusqu'à un certain point, elle a un effet tampon contre la surpêche ou la surestimation du TPA.

13.24 En outre, le régime de gestion des pêches doit partager équitablement l'accès à la pêche de tous les participants. Si la pêche était complètement libre, les flottilles hauturière, semi-hauturière, grosses et relativement efficaces et des éléments de la flottille côtière pêchant aux engins mobiles captureraient rapidement tout le TPA de la plupart des stocks aux dépens des nombreux pêcheurs côtiers individuels. Dans la structure sociale de l'Atlantique canadien, une telle situation ne serait pas tolérable et ne donnerait pas une bonne pêche; par exemple, de nombreuses usines seraient incapables de transformer assez rapidement les énormes quantités de poissons qui en résulteraient. Pour que le processus soit plus juste, les TPA sont subdivisés en contingents et chacun de ces contingents est assigné à un secteur différent de la flottille.

13.25 L'allocation de contingents repose sur une division des flottilles en secteurs côtier et hauturier. Le segment côtier du TPA est divisé en contingents selon le type d'engin, qui comprend la taille du bateau et le type de matériel de pêche. Au sein d'un type d'engin, chaque bateau tente de capturer le plus grand nombre de poissons possible avant que le total des prises, pour ce type d'engin, n'atteigne le contingent. Ainsi, la division en type d'engin est faite dans le but de diviser la flottille en groupes qui se font concurrence pour leur part du stock avec des chances à peu près égales. D'autres mesures comme les limites de voyages et les contingents saisonniers sont également utilisées. À mesure que l'évolution technologique modifie la compétitivité relative des différents types de bateaux et d'engins, il faut revoir régulièrement les modalités. Par exemple, les progrès technologiques ont permis de construire des chalutiers de 45 à 64 pieds, très efficaces et tout à fait capables de pêcher jusqu'à la limite de 200 milles. À l'heure actuelle, ils sont classés avec la flottille côtière moins mobile qui est plus polyvalente et, de l'avis de certains, lui font une concurrence déloyale pour les contingents.

13.26 La majorité des bateaux de pêche hauturière (voir la photo) appartiennent à la Fisheries Products International de Terre-Neuve ou à la National Sea Products de Nouvelle-Écosse; la flottille hauturière compte en outre 13 propriétaires indépendants. Le contingent de cette flottille, à l'intérieur du TPA, est divisé entre les propriétaires sous la forme «d'allocations aux entreprises». Ces dernières constituent la prérogative des propriétaires de pêcher un stock jusqu'à un nombre de tonnes déterminé. Cette allocation non concurrentielle de la ressource a permis de stabiliser ce secteur de l'industrie. Il est maintenant possible, pour les propriétaires, de planifier à long terme, et la capture peut se dérouler pendant toute la saison, ce qui permet de rationaliser les activités des flottilles et celles des usines de transformation. De plus, les poissons ne sont capturés que lorsqu'on en a besoin, ce qui assure généralement une meilleure qualité et une meilleure conservation de la ressource.



(a)

(b)

(c)

Une flottille variée pêche dans les eaux de l'Atlantique canadien : des bateaux non pontés traditionnels (a), aux puissants dragueurs semi-hauturiers (b), aux chalutiers-usines modernes (c) (paragraphes 13.25 et 13.26).

13.27 En raison de son succès apparent, le programme d'allocations aux entreprises a été appliqué aux bateaux de pêche au homard et au pétoncle hauturiers, à la crevette du nord et au poisson de fond de 65 à 100 pieds et à certaines parties de la flottille côtière. L'augmentation de l'application des règlements associés au programme d'allocations aux entreprises entraîne des coûts. Par exemple, en 1987-1988, le ministère estime que le programme des observateurs à bord des bateaux de pêche hauturière canadiens, qui n'est qu'un des éléments de l'application des règlements, a coûté près de 3 millions de dollars, somme associée surtout aux allocations aux entreprises. Le ministère est d'avis que ces coûts peuvent être compensés par des avantages économiques accrus pour l'industrie ou récupérés par voie de facturation directe des entreprises. Il a commencé l'évaluation du programme d'allocations aux entreprises qui comprend une revue du niveau des droits d'accès et d'approches différentes à l'application des règlements. Cette revue est censée se terminer vers la fin de 1988.

13.28 Les TPA et les contingents, ainsi que la délivrance de permis et l'enregistrement des bateaux pour contrôler l'accès à la pêche et l'effort de pêche constituent le fondement du régime juridique et réglementaire utilisé pour gérer la pêche. En plus d'avoir à établir des règles relatives au déroulement de la pêche dans l'Atlantique, le ministère est également responsable de leur application pour garantir que les stocks ne font pas l'objet d'une surpêche et que seuls les détenteurs de permis participent à la pêche.

Répartition des ressources

13.29 Il s'agit d'un processus annuel visant à donner réponse, plus ou moins consécutivement, à trois questions. Combien de poissons y a-t-il? Combien peut-on en capturer tout en permettant que la population demeure stable ou augmente? Comment la portion à capturer sera-t-elle divisée entre les secteurs hauturier et côtier et les types d'engins?

13.30 Ce processus donne lieu à l'établissement d'un plan de pêche, pour chaque espèce majeure ou combinaison de stocks, que le ministre annonce chaque année. Le ministère doit établir un processus qui fournira au ministre les meilleurs conseils d'ordre biologique et économique possibles, assortis d'une évaluation la plus complète possible des réactions de l'industrie et des provinces par l'entremise d'un processus de consultation poussé, tout en tenant compte des répercussions sociales et politiques des décisions.

13.31 Les activités de répartition des ressources dans les régions de l'Atlantique et à l'administration centrale, y compris les évaluations scientifiques et les processus consultatifs, accaparent plus de 50 millions de dollars en traitements et en dépenses de fonctionnement et d'entretien prévus.

13.32 Pour la répartition des ressources, le ministère suit un cycle annuel illustré à la pièce 13.2. Des conseils scientifiques sont élaborés pour les divers stocks. Le Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes dans l'Atlantique (CSCPCA) revoit en profondeur ces conseils pour qu'ils soient aussi fondés et stables que les dernières méthodes d'évaluation des stocks le permettent. L'estimation du nombre, de l'âge et de la taille des

Pièce 13.2

PROCESSUS ANNUEL DE RÉPARTITION DES RESSOURCES, STOCKS DE POISSON DE FOND DE L'ATLANTIQUE

Janvier	Application du plan de gestion de l'année courante et ouverture des pêches comme précisé dans le plan.
Février Mars	Les scientifiques effectuent les relevés de recherche du printemps et les évaluations biologiques des stocks.
Avril	Les sous-comités du Comité scientifique consultatif des pêches canadiennes de l'Atlantique (CSCPCA) se rencontrent pour revoir les évaluations scientifiques des stocks.
Mai	Le comité directeur du CSCPCA se réunit et donne des conseils scientifiques pour la plupart des stocks.
Juin Juillet	Le Comité consultatif du poisson de fond de l'Atlantique se réunit pour revoir les conseils du CSCPCA et fournit l'apport initial de l'industrie au plan de gestion.
Août	Les comités consultatifs régionaux du poisson de fond se rencontrent pour discuter des conseils scientifiques et des mesures de gestion.
Septembre	Les relevés de recherche et les évaluations des stocks se poursuivent.
	Le CSCPCA se réunit pour revoir les relevés et les évaluations d'automne et donne des conseils.
Octobre	Réunion d'automne du Comité consultatif du poisson de fond de l'Atlantique pour revoir les conseils du CSCPCA et fournir un apport ultérieur de l'industrie.
	Le ministère prépare l'ébauche du plan de gestion.
Novembre	Réunions des ministres fédéral et provinciaux et des sous-ministres pour revoir l'ébauche de plan.
Décembre	Le ministre approuve et publie le plan de gestion pour l'année suivante.

Voilà le processus annuel rigoureux et détaillé, qui incorpore la consultation exhaustive des milieux scientifiques, industriels et politiques. Ce processus contribue à assurer l'étude complète des répercussions biologiques, sociales et politiques, mais n'entraîne pas une analyse intégrale des répercussions économiques (voir les paragraphes 13.40 à 13.43). En outre, compte tenu de ces importantes consultations, le ministère pourrait être exempté de la publication préalable lorsqu'il émet des règlements fondés sur les plans de pêche, ce qui réduirait les retards importants dans l'application des règlements (voir les paragraphes 13.58 à 13.60).

poissons dans la mer constitue une tâche difficile, et les estimations sont assorties de marges d'erreur relativement grandes et inévitables. Nous nous soucions du fait que la collectivité scientifique n'ait pas toujours réussi à rendre les gestionnaires des ressources et l'industrie conscients du processus d'élaboration de ces estimations et de leurs limites inhérentes.

13.33 Le CSCPCA communique ensuite les conseils scientifiques aux responsables de la gestion des ressources qui s'en servent pour élaborer les ébauches de plans de pêche. Vient ensuite un processus de consultation ouvert à tous ceux qui prennent part à la pêche ainsi qu'au public. Il débute au niveau régional pour se poursuivre par des consultations avec les ministres provinciaux des pêches. Le ministre prend alors une décision et le plan est publié.

13.34 Notre examen de ce processus, y compris des activités scientifiques connexes, nous porte à croire que le ministère adopte une approche ouverte et raisonnable à l'établissement des contingents, approche qui est généralement considérée comme légitime et juste par ceux qui prennent part au processus. Le Canada jouit d'une bonne réputation dans la gestion des stocks de l'Atlantique, la plupart d'entre eux se reconstituant ou s'étant stabilisés, et l'industrie de la pêche profitant d'une croissance importante. Le processus d'évaluation des stocks comprend des moyens de contrôle qui assurent l'uniformité d'année en année et la fiabilité des conseils scientifiques sur les stocks de poissons.

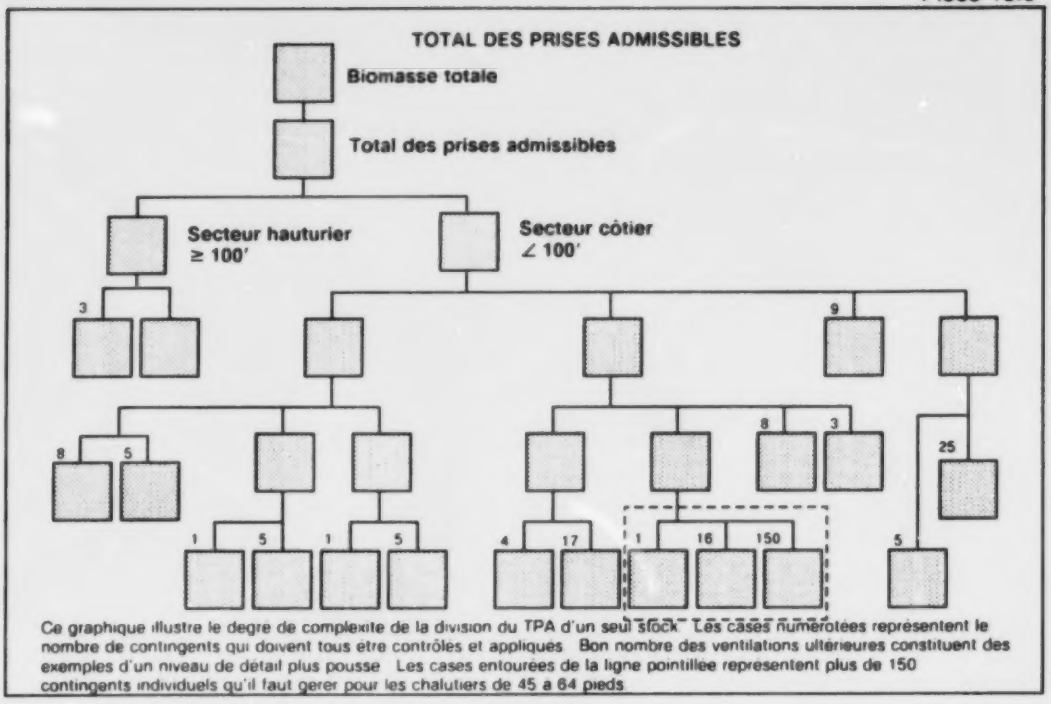
13.35 **Répercussions sur l'application de la loi.** Pour répondre aux demandes des nombreux éléments de l'industrie de la pêche qui se font concurrence pour les mêmes ressources, et pour s'attaquer au problème de surcapacité qui exerce des pressions excessives sur les stocks, le ministère divise de plus en plus les TPA et les contingents en portions plus petites. Bon nombre de personnes considèrent qu'il s'agit d'un niveau de raffinement excessif. La pièce 13.3 donne le nombre de divisions qu'il peut y avoir dans un seul TPA pour les stocks de morue de l'Atlantique.

13.36 Le principe du raffinement fait partie d'un processus à long terme de division de la gestion des stocks en parties plus distinctes et contrôlables. On n'a pas encore quantifié les éléments et les coûts d'application de cette stratégie. Toutefois, le ministère a l'intention de les évaluer lorsqu'ils seront connus et d'essayer de résoudre toute question en conséquence. La plupart des changements aux plans de gestion ou aux procédures ont été apportés de façon restreinte ou expérimentale.

13.37 Il semble y avoir eu d'importantes augmentations de la charge de travail des responsables de l'application au cours des dernières années, avec peu ou pas d'augmentation des ressources. Par exemple, la pièce 13.4 illustre l'augmentation du nombre des contingents et des allocations aux entreprises individuelles de 1982 à 1987. L'adoption de nouveaux contingents et de restrictions de pêche engendre souvent l'établissement et l'application de règlements nouveaux dont il faut tenir compte. Par exemple, l'augmentation prévue des déclarations erronées et des rejets globaux par suite de l'adoption des allocations aux entreprises a été partiellement réglée par le ministère par une présence plus fréquente d'observateurs, par l'obligation de débarquer les prises à certains endroits précis et par une surveillance aérienne et des peines accrues. Il faut évaluer l'efficacité et les coûts de ces initiatives ainsi que d'autres avant de décider s'il y a lieu de les poursuivre ou de les renforcer.

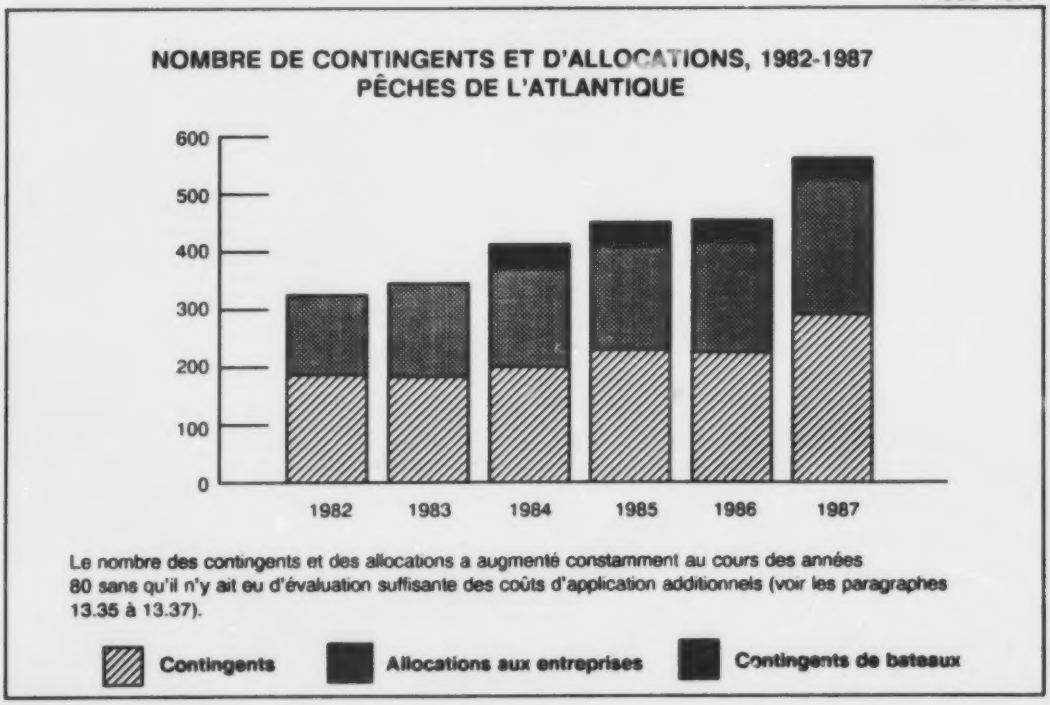
13.38 Au cours de la dernière décennie, le régime de répartition des ressources et les dispositions connexes de délivrance de permis sont devenus, année après année, plus complexes et difficiles à appliquer, alors que les ressources consacrées à l'application des règlements sont demeurées plus ou moins constantes. Cela a poussé à l'extrême les capacités du ministère d'appliquer toutes ces mesures. Une évaluation de l'application des règlements dans l'Atlantique, faite en 1985, révèle que les pêcheurs jugeaient très faible la possibilité d'être pris en défaut. Bien que l'on ait depuis lors pris de nouvelles mesures d'application, comme l'augmentation des amendes et l'amélioration de la surveillance aérienne, l'un des effets les plus sérieux de l'incapacité d'appliquer des règlements précis serait, à la longue, l'érosion du respect à l'égard de tout le processus de réglementation.

Pièce 13.3



Ce graphique illustre le degre de complexite de la division du TPA d'un seul stock. Les cases numerotees representent le nombre de contingents qui doivent tous etre contrôles et appliques. Bon nombre des ventilations ultérieures constituent des exemples d'un niveau de detail plus pousse. Les cases entourees de la ligne pointillee representent plus de 150 contingents individuels qu'il faut gerer pour les chalutiers de 45 a 64 pieds.

Pièce 13.4



Le nombre des contingents et des allocations a augmenté constamment au cours des années 80 sans qu'il n'y ait eu d'évaluation suffisante des coûts d'application additionnels (voir les paragraphes 13.35 à 13.37).

13.39 Avant d'adopter une nouvelle approche à la gestion des ressources, le ministère devrait voir à ce que les coûts d'application afférents soient définis et inclus dans la stratégie à long terme relative à la pêche ou à la flottille concernée.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord. Il faudra préciser les coûts de l'application des règlements au moment de la planification dans le cadre de l'établissement des stratégies de gestion des ressources à long terme.*

13.40 Répercussions économiques. Les objectifs de répartition des ressources du ministère sont à la fois biologiques (conservation) et économiques. La division des TPA en contingents et en allocations aux entreprises, c'est-à-dire le partage du gâteau, a de très importantes répercussions économiques et touche directement au niveau de revenu pour l'année suivante de ceux qui prennent part à la pêche.

13.41 De temps en temps, des études ont été faites sur des problèmes de capacité précis à court terme et individuels à long terme, et chaque région rassemble les données économiques nécessaires comme les résultats des études de coûts et de revenus de différents secteurs de la flottille. Toutefois, nous n'avons pu trouver de processus cohérent pour l'élaboration des conseils économiques requis aux fins de l'établissement de stratégies de gestion des ressources à long terme. Nous nous attendrions à ce qu'il y ait, à l'échelle de l'Atlantique, une analyse périodique officielle des répercussions à long terme de la répartition des ressources et de l'expérience de pêche sur la viabilité économique des différents secteurs d'engins qui constituent la flottille. Cette analyse offrirait régulièrement aux gestionnaires des ressources l'occasion de relever les problèmes de capacité à long terme et constituerait un élément clé de l'identification des préoccupations d'ordre stratégique à moyen terme.

13.42 Certaines mesures ont été prises pour assurer une plus grande coordination de l'analyse économique dans la zone atlantique et accroître la participation fonctionnelle. Toutefois, aucune de ces initiatives ne pourra déboucher sur le type d'évaluation économique permanente des effets à long terme de la gestion des pêches dont les gestionnaires ont besoin pour être informés, en temps opportun, de l'efficacité de leur programme.

13.43 Le ministère devrait améliorer sa capacité de fournir des analyses économiques sur la viabilité à long terme de la flottille et sur les ajustements de capacité correspondants.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord. L'analyse économique de la rentabilité et de la capacité de la flottille sera effectuée régulièrement et coordonnée par l'intermédiaire de la haute direction dans l'Atlantique.*

13.44 Au cours de nos discussions sur l'absence de telles analyses, les gestionnaires du ministère se sont interrogés sur la valeur et la crédibilité des analyses économiques. À leur avis, pour qu'elles soient utiles et dignes de foi dans le processus de répartition des ressources, les analyses économiques doivent suivre des procédures qui garantissent qu'elles sont conséquentes (fiables) et dignes de foi. L'absence d'un examen critique suffisamment rigoureux se traduit par un manque de garantie que les avis actuels satisfont à l'un ou l'autre

critère; cela diminue donc leur crédibilité auprès des responsables de la répartition des ressources.

13.45 Le ministère devrait établir des procédés d'examen critique et de revue des conseils économiques pour que ceux-ci satisfassent aux normes nécessaires d'uniformité et de crédibilité.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord. On élabore déjà de telles procédures d'examen qui seront appliquées dans tout le ministère.*

Délivrance de permis et établissement de règlements

13.46 Le ministre des Pêches et des Océans délivre des permis et des enregistrements qui donnent à des particuliers et à des entreprises le privilège de pêcher. Divers lois et règlements permettent au ministre d'établir des modalités qui précisent les espèces de poissons, les contingents, les saisons, les zones de pêche, les bateaux, les types d'engins et les personnes qui peuvent pêcher. Nous avons étudié le système dont se sert le ministère pour élaborer et proposer des modifications aux règlements et le processus de délivrance de permis de pêche et d'enregistrement des pêcheurs et des bateaux à titre de contrôle des pêches.

13.47 Délivrance de permis et enregistrements. La délivrance de permis accorde des privilèges de pêche à des personnes et à des entreprises particulières, conformément aux plans de gestion des pêches; elle sert à contrôler la capacité de capture dans chaque pêche. Il s'agit d'un sujet controversé et chargé sur le plan émotif au sein de l'industrie de la pêche, car c'est le moyen par lequel le privilège fondamental de pêcher est accordé. En raison du fait que la ressource est une propriété commune, tout privilège accordé à une personne l'est aux dépens d'autres qui lui font concurrence. Le ministère délivre aux particuliers deux grands types de documents : l'enregistrement de pêcheur qui atteste qu'un particulier est un pêcheur et les permis relatifs à des espèces qui donnent à un pêcheur enregistré le droit de pêcher une espèce précise de poisson. Il y a deux types de permis relatifs aux espèces : ceux qui permettent un libre accès à la pêche, et ceux qui le limitent et ne sont délivrés qu'à des pêcheurs à temps plein. Toutes les pêches lucratives sont d'accès limité.

13.48 Bien que le système de délivrance de permis contrôle assez bien l'accès à la pêche et limite jusqu'à un certain point l'effort de pêche, nous avons remarqué que certaines améliorations pourraient être apportées. Nous en discutons ci-dessous.

13.49 Contrôle du nombre de permis. Pour la plupart des permis de pêche côtière d'espèces, le ministère demande un droit symbolique (de 30 à 50 $ environ). Des fonctionnaires du ministère signalent que la valeur de revente de ces permis peut atteindre 50 000 $ dans le cas du homard ou du pétoncle à cause de leur nombre limité et du rendement élevé de ces pêches.

13.50 Bien que les permis soient la propriété de l'État, le ministre a permis aux pêcheurs de transférer le privilège qu'ils confèrent si le transfert respecte de strictes conditions

qui précisent, comme minimum, que le récipiendaire soit pêcheur à temps plein. Le pêcheur qui transfère le permis prend les bénéfices. À l'occasion, le ministère a racheté des permis de pêcheurs, souvent à coûts élevés (voir le paragraphe 3.46), lorsqu'il existe de graves problèmes de surcapacité à long terme. Même lorsqu'un stock peut absorber une capacité additionnelle, le ministère fait face à une forte controverse lorsqu'il délivre de nouveaux permis car les pêcheurs croient que les nouveaux arrivants détourneront du poisson de ceux qui participent déjà à la pêche. Malgré les politiques et les pratiques actuelles, un permis de pêche d'espèces ne constitue pas un droit accordé à un pêcheur. Selon la loi, un permis constitue un privilège conféré à la discrétion du ministre et ne donne pas de droit permanent au récipiendaire. Néanmoins, la politique et les procédures de transfert de permis que suit actuellement le ministère et qui ont créé un marché de permis, ont établi d'importantes limites économiques sur son contrôle de la capacité dans la plupart des pêches. Compte tenu des contraintes budgétaires, il est peu probable que le ministère puisse toujours se permettre de racheter des permis lorsque la réduction de la capacité d'une pêche est indiquée.

13.51 Nous avons étudié un certain nombre de cas où des permis ont été délivrés pour ouvrir l'accès à de nouvelles pêches (par exemple clams et homards hauturiers) ou permettre à de nouveaux intervenants de se lancer dans des pêches complètes (par exemple crevette du nord). Bien que ceux-ci apportent d'importants avantages économiques, et que nous ayons appris que la décision de permettre un plus grand effort de pêche reposait sur des conseils scientifiques, le ministère n'a pas suivi de méthodes uniformes pour adjuger les permis. Dans certains cas, on a comparé les propositions à certains critères, dans d'autres on a eu recours à une loterie. Le degré d'ouverture des appels de propositions a varié lui aussi. Dans un cas, des permis ont été délivrés à certaines personnes qui ne répondaient pas à tous les critères précisés par le ministère. Le Conseil régional de l'Atlantique du ministre a élaboré des politiques et des procédures que le ministère a adoptées pour revoir sa politique de délivrance de permis. Ces politiques et procédures devraient faire taire nos préoccupations.

13.52 **Enregistrement des bateaux.** Les bateaux utilisés dans la pêche commerciale doivent être enregistrés. L'enregistrement indique la longueur hors tout et la capacité de cale du bateau. Les secteurs de l'industrie sont classés selon des intervalles de longueur de cinq pieds qui commencent à 35 pieds. Un permis délivré pour une espèce n'est pas valide si le pêcheur utilise un bateau plus grand que la catégorie de longueur autorisée par le permis.

13.53 Les principaux moyens dont le ministère dispose pour contrôler l'effort de pêche sont les limites de capacité de cale et de longueur des bateaux. Elles doivent être appliquées simultanément étant donné que ni l'une ni l'autre ne constitue une mesure complète de la capacité. Nous avons découvert que tandis que les limites de longueur étaient appliquées de façon stricte, celles de capacité de cale ne l'étaient pas (voir la pièce 13.5). Parce que le ministère n'a pas recueilli de renseignements fiables sur la capacité de cale, il est souvent incapable d'appliquer les règles relatives à cette capacité lorsqu'il y a remplacement de bateaux. Les augmentations de la capacité ne font l'objet d'aucun contrôle. Cela veut dire en outre que le ministère n'a pas de mesure exacte de la capacité de la flottille de pêche de l'Atlantique et ne peut estimer l'importance de la surcapacité.

13.54 En décembre 1985, le ministère a lancé des revues de la délivrance des permis et du remplacement des bateaux en vue d'unifier les politiques et les règlements, de simplifier

Pièce 13.5

CONTRÔLE DE LA CAPACITÉ

Ces deux bateaux appartiennent à la même catégorie par longueurs de 5 pieds mais ont, de toute évidence, différentes capacités de cale. Limités quant à la longueur, les propriétaires ont accru la capacité en construisant des bateux plus larges. Les deux bateaux sont traités sur un pied d'égalité par le ministère. Aux termes de la politique actuelle de délivrance de permis, le ministère peut refuser des permis pour des bateaux dont la capacité de cale excède les limites prescrites, mais certaines décisions d'enregistrement prises dans un bureau de secteur indiquent une certaine réticence à le faire Les pêcheurs n'avisent pas le ministère avant de faire construire des bateaux de remplacement; le ministère ne peut alors pas prendre de décision quant au transfert de permis avant que la construction ne débute, ce qui contribue au problème.

et de normaliser les règles et de proposer des améliorations au système de délivrance lorsqu'il y a unanimité. Un groupe de travail fédéral-provincial étudie actuellement les propositions. Parmi celles-ci, on recommande notamment d'utiliser une mesure de capacité relativement simple – l'indice volumétrique – c'est-à-dire la longueur, multipliée par la largeur, multipliée par la profondeur.

13.55 Avant d'accorder un permis à un bateau qui en remplace un autre, le ministère devrait exiger des renseignements fiables sur l'indice volumétrique.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. Une fois que les règles révisées de remplacement des bateaux de pêche du poisson de fond auront été approuvées, de nouvelles procédures d'approbation seront instaurées. Il s'agira entre autres de remplir et de faire approuver avant la construction ou l'achat une*

formule de demande de remplacement de bateau. Des mesures certifiées du bateau seront exigées.

13.56 En vertu des règles actuelles régissant le remplacement des bateaux, le propriétaire n'est pas obligé d'obtenir l'approbation préalable des plans du bateau de sorte que celui-ci soit conforme aux prescriptions. Il est arrivé, dernièrement, que des bateaux aient été construits avec des cales qui, de l'avis du ministère, dépassaient les limites permises. Néanmoins, ces bateaux ont été enregistrés.

13.57 Le ministère devrait, comme condition préalable à l'enregistrement, exiger que les propriétaires reçoivent un permis de construction de bateau qui atteste de la conformité de celui-ci aux règles applicables avant que la construction ne débute.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord. La formule de demande proposée indiquera les caractéristiques du bateau à remplacer, et celles du bateau à construire ou les caractéristiques certifiées par le chantier naval devront être soumises au MPO avant la délivrance de permis.*

13.58 Règlements. Notre revue du processus de modification des règlements a compris l'analyse de 57 modifications en cours ou approuvées en 1986 et 1987. En moyenne, il s'écoule neuf mois de la réception de la proposition à l'administration centrale nationale jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification. Au cours de notre vérification intégrée du ministère en 1981, nous avions signalé que ce délai était d'environ cinq mois. Depuis notre vérification, le ministère a fait une étude qui démontre que le délai est revenu à cinq mois, car le personnel a pu se familiariser avec le nouveau processus. La pièce 13.6 expose certaines des modifications que le ministère a proposées et les conséquences du long délai de traitement.

13.59 En septembre 1986, le gouvernement du Canada a adopté un nouveau système de modification des règlements qui permet des consultations plus complètes avec ceux qui subissent les conséquences des changements. La politique exige qu'il y ait revue et consultation après l'élaboration d'un règlement quelconque. Comme nous l'avons signalé, le ministère consulte beaucoup tous les intervenants avant d'élaborer des règlements pour appliquer les plans de pêche et d'autres instruments analogues. Le fait de répéter le processus après la préparation de l'ébauche est un gaspillage de temps et d'efforts et contribue aux retards.

13.60 Le ministère devrait chercher à obtenir une exemption des exigences de publication préalable pour les propositions fondées sur des plans de pêche ou les autres propositions qui, d'ordinaire, découlent d'importantes consultations.

***Commentaire du ministère** : Nous convenons que la publication préalable entraîne des retards dans le processus de réglementation. Nous demanderons au ministre chargé des Affaires réglementaires d'être dispensés de la publication préalable des règlements recommandés par le MPO lorsque ce dernier peut montrer dans le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation que tous les intéressés ont été amplement consultés grâce à l'élaboration de plans de gestion des espèces ou par l'instauration d'autres mécanismes de consultation.*

Pièce 13.6

ÉTUDES DE CAS – PROCESSUS DE MODIFICATION DES RÈGLEMENTS

Premier cas – Perte de recettes

En novembre 1984, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que le ministère augmenterait la récupération des coûts associés à la surveillance des bateaux de pêche étrangers en eaux canadiennes. Pour ce faire, il y aurait une augmentation des droits sur les permis de pêche émis à ces bateaux de 25 p. 100 par année de 1985 à 1988. Le processus de modification des droits pour l'année civile 1986 a débuté en septembre 1985. À cause d'une certaine confusion au sein du ministère relativement aux approbations nécessaires, la demande n'a pas été présentée au Conseil du Trésor avant juin 1986. Le Conseil du Trésor a ensuite rejeté la demande à cause de questions au sujet d'une modification sans rapport avec le reste. La demande visant à augmenter les droits a par la suite été séparée de la modification sans rapport et approuvée par le Conseil à sa réunion du 12 août. Le ministère a été exempté des exigences habituelles de publication préalable et a obtenu l'approbation de la modification le 11 septembre 1986.

Le retard de neuf mois dans l'approbation de l'augmentation des droits a entraîné des pertes de recettes pour l'État d'environ 600 000 $.

Second cas – Pêche du pétoncle dans la baie de Fundy

Dans le but d'obtenir un accès limité à la pêche lucrative du pétoncle sur le banc Georges, des pêcheurs de la région de la baie de Fundy ont accepté d'appliquer une série de mesures de conservation dans le but de reconstituer les stocks de la baie. De nombreuses consultations ont eu lieu tout au long de 1986 et se sont terminées en mai 1987. Lorsqu'une entente a finalement été conclue avec les pêcheurs de pétoncle, il était impossible de faire inscrire les mesures de conservation dans les règlements avant l'ouverture de la saison, le 1er octobre 1987. Le ministère a conclu des engagements d'honneur avec les pêcheurs de pétoncle, mais étant donné que certains n'ont pas obéi aux dispositions, la non-conformité s'est généralisée. Par conséquent, pour assurer la conservation, il a fallu fermer toute cette pêche.

Ce cas prouve la nécessité d'appliquer rapidement les règlements pour soutenir les mesures de conservation du ministère, même lorsque ces mesures ont été acceptées par les pêcheurs.

Application des règlements

13.61 Comme dernier élément du rôle qu'il joue dans la gestion des ressources, le ministère doit appliquer les plans de pêche, les exigences relatives à la délivrance de permis et les règlements qu'il a élaborés. La plus récente estimation de l'importance des activités de pêche illégales est tirée d'une évaluation de programme de 1985 qui, à l'aide de données de 1982, place la valeur de la pêche illégale dans l'Atlantique à environ 100 millions de dollars par année. Nous avons examiné la gestion et le soutien des activités d'application de la loi du ministère.

13.62 Dans l'Atlantique, 426 des 469 années-personnes d'agents des pêches sont affectées à la surveillance du secteur côtier et 43 à la surveillance du secteur hauturier. Cinquante-cinq p. 100 de ces postes sont saisonniers. Situés aux premières lignes, les gardes-pêche entrent en contact tous les jours avec la pêche; il leur incombe de voir à ce qu'elle se déroule bien, et une bonne part du succès ou de l'échec du programme du ministère dépend du rendement de ces femmes et de ces hommes. Les fonctions sont complexes et causent beaucoup de stress. Les agents voient au maintien de l'ordre et ils sont également les yeux et les oreilles du ministère. Ils communiquent les politiques et les préoccupations du ministère aux pêcheurs, constituent le point centralisateur pour la discussion des problèmes et aident les collectivités à gérer leurs pêches. Dans une bonne partie de l'Atlantique, les agents des pêches et leur famille vivent au sein des collectivités où ils travaillent, avec les personnes dont ils doivent contrôler l'activité.

13.63 Responsables de l'application des règlements, les agents des pêches travaillent souvent seuls ou parfois par deux. Les zones à surveiller sont souvent vastes et isolées et dans certaines d'entre elles, les braconniers sont de plus en plus enclins à réagir violemment à la possibilité d'être appréhendés (situation que nous avons observée). Dans un tel contexte, les agents doivent absolument disposer de règles applicables, de bon matériel de transport sous forme de véhicules et de bateaux utiles et de moyens de communication fiables pour maintenir le contact et demander de l'aide au besoin. Bon nombre des importants mécanismes de soutien dont ont besoin les agents des pêches sont faibles. De plus, l'information nécessaire à la planification, au contrôle et à l'évaluation de l'efficacité et au succès des opérations est souvent insuffisante ou manque d'uniformité.

13.64 Pour élaborer et administrer les politiques et les approches relatives à l'application des règlements, le ministère fait appel à des comités nationaux et fonctionnels. La structure actuelle semble fournir un fondement à l'élaboration de nouvelles initiatives et au partage des méthodes et des pratiques d'application. Toutefois, le ministère a éprouvé des difficultés à les mettre en oeuvre.

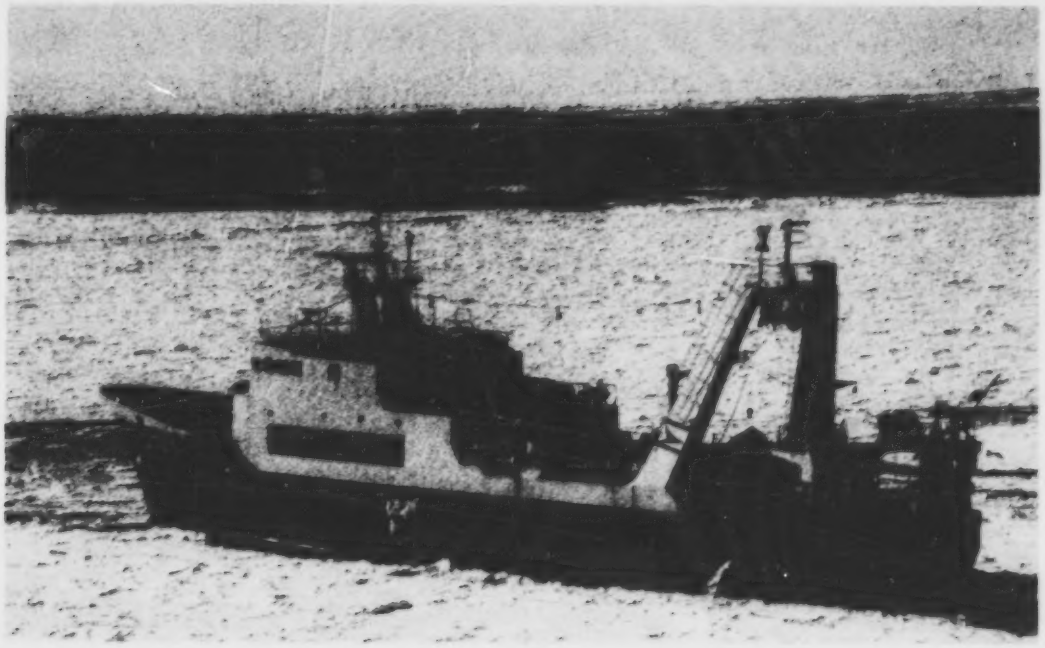
13.65 **Mise en oeuvre de nouvelles stratégies.** En juin 1986, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé plusieurs initiatives visant à accroître l'efficacité des activités de surveillance et d'application des règlements au large des côtes. Nous avons étudié la mise en oeuvre de trois des initiatives les plus coûteuses et les plus importantes : l'armement des cinq patrouilleurs hauturiers du ministère et la formation d'équipes d'arraisonnement armées; l'élaboration de méthodes de surveillance aérienne et maritime plus efficaces; la location d'un hélicoptère bimoteur pour surveiller les pêches hauturières à partir d'un patrouilleur.

Les agents des pêches travaillent souvent seuls dans des conditions dangereuses. Ici, l'agent vérifie un filet pris sur les rochers. Il arrive souvent que des braconniers y attachent des casiers à homard illégaux (voir le paragraphe 13.63).

13.66 Armement de patrouilleurs et formation d'équipes d'arraisonnement armées. Le Cabinet a autorisé le ministère à armer ses patrouilleurs et à donner aux équipages et aux agents des pêches la capacité d'arraisonner les bateaux de pêche qui offrent une résistance. Bien que le ministère ait bien identifié le besoin d'armements, l'information sur bon nombre des coûts et sur d'autres facteurs était incomplète. Il en est résulté que le total des coûts estimatifs de 610 000 $ en octobre 1986 était passé à 3,7 millions de dollars en février 1988. Certains arraisonnements ont eu lieu, mais la pleine concrétisation du programme a été retardée à cause de difficultés d'acquisition et d'installation du matériel à bord des patrouilleurs et de problèmes relatifs au parachèvement de la formation de tous les équipages.

13.67 Amélioration de la surveillance aérienne. Le ministère a conclu une entente de location d'un an d'un avion *King Air Beechcraft* (posté à St. John's) doté d'un radar hautement perfectionné. Le ministère dispose de données qui révèlent que même si ce contrat se révèle plus coûteux par heure de vol que ses arrangements avec la Défense nationale, le fait que tout le temps de vol est productif (par comparaison à moins de la moitié dans le cas des avions du MDN, en poste à Summerside) et que la technologie de surveillance du *King Air* est plus perfectionnée semble plus que contrebalancer la différence.

13.68 Acquisition d'un hélicoptère de surveillance. À titre expérimental, le ministère des Pêches et des Océans a loué, pour trois ans, un hélicoptère qui surveillera les pêches

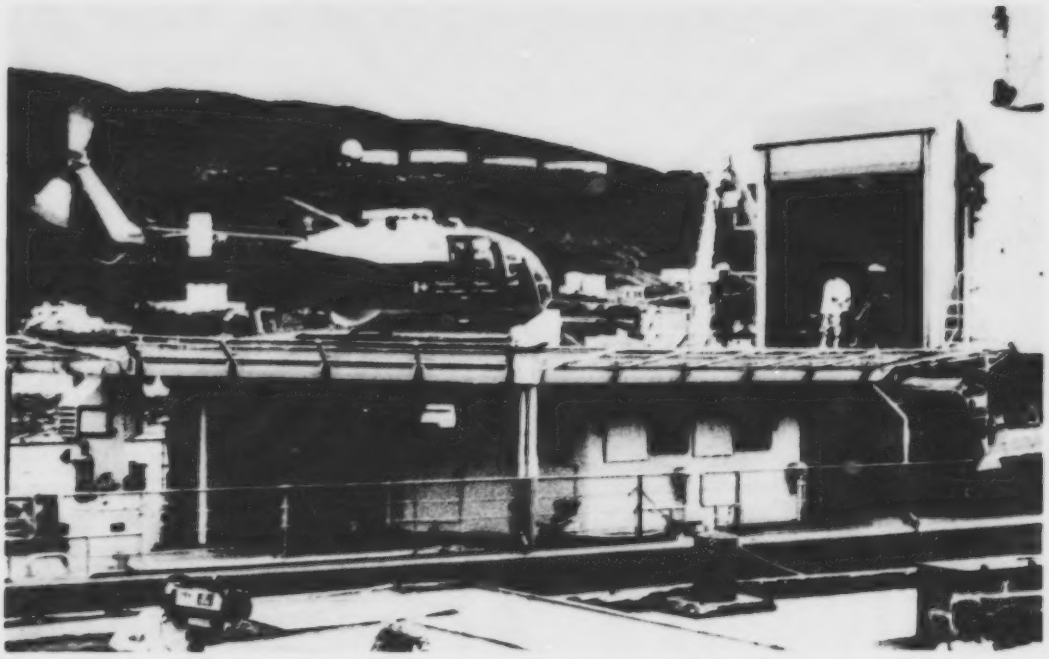


La surveillance aérienne constitue une partie importante des mesures d'application des règlements prises par le ministère. Ici, des employés du ministère observent un chalutier de Saint-Pierre et Miquelon en eaux canadiennes (paragraphe 13.67).

hauturières à partir d'un patrouilleur. Nous nous préoccupons de l'acquisition de tels services, y compris de l'évaluation insuffisante du nombre de jours où les conditions météorologiques permettront d'utiliser cet hélicoptère, et du fait qu'on n'ait pas recueilli et regroupé les données appropriées pour évaluer l'expérience. Les coûts associés à cette initiative comprennent le coût de location annuel de 1,3 million de dollars et les frais nécessaires pour modifier un patrouilleur de façon que l'hélicoptère puisse s'y poser. Comme il est signalé au paragraphe 19.99 du chapitre portant sur les vérifications spéciales, compte tenu des conditions météorologiques sur mer et dans l'air à 200 milles au large des côtes, l'hélicoptère sera souvent immobilisé bien que l'étendue de la période d'inactivité ne puisse être déterminée qu'après une année entière dans toutes les conditions atmosphériques.

13.69 Depuis notre vérification, le ministère a reporté une dépense de 1,4 million de dollars pour modifier un second patrouilleur jusqu'à ce qu'un plus grand nombre de données soient recueillies sur les opérations de vol. Le ministère a indiqué qu'il adoptera des méthodes de collecte de données plus rigoureuses.

13.70 En outre, le ministère a fait appel à un nombre important de baux à plus court terme pour se prévaloir des services d'avions et d'hélicoptères aux fins de surveillance. Il manque de connaissances dans l'acquisition et l'évaluation des aéronefs. En raison de l'utilisation accrue de ceux-ci, nous nous serions attendus à ce qu'il se soit assuré de compétences dans le domaine soit chez son personnel, soit en vertu de marchés de services.



Le bail de trois ans pour la location de cet hélicoptère aux fins de la surveillance aérienne au large des côtes coûte 3,9 millions de dollars en plus du coût des modifications apportées au navire (paragraphe 13.68).

13.71 On devrait améliorer les procédés afin de mieux évaluer les besoins, les exigences techniques et les coûts, et afin de retenir les méthodes les plus indiquées dans les cas d'acquisition de l'équipement majeur requis pour toutes les initiatives d'application des règlements.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous en convenons. À cet égard, le ministère est en train d'instaurer un mécanisme de contrôle et de surveillance en vue d'évaluer la nécessité, les exigences techniques et les frais des grandes acquisitions d'immobilisations pour le programme d'application des règlements.*

13.72 Matériel de communication. Les communications radio jouent un rôle essentiel dans l'application des règlements et la gestion de la pêche. Nous avons étudié les communications et nous avons découvert que plusieurs systèmes étaient utilisés, ce qui entraîne des problèmes d'incompatibilité et, dans certaines zones, des incertitudes de communication. Le ministère a reconnu ces lacunes et a trouvé un système de remplacement qui coûtera environ 4 millions de dollars en capital et 430 000 $ par année en frais d'exploitation.

13.73 Après de nombreuses études de la question, le ministère accorde la priorité à l'amélioration des communications. On a établi un plan national de quatre ans, avec un million de dollars alloués en 1988-1989 aux améliorations dans les régions du Pacifique et du Centre et de l'Arctique.

Acquisition et exploitation de petits bateaux

13.74 Dans la zone de l'Atlantique, le ministère exploite 31 bateaux de patrouille côtière de 40 à 80 pieds. Dotés d'équipages de deux à quatre personnes, ces bateaux utilisent environ 68 années-personnes. Il s'agit surtout de bateaux utilisés le jour seulement, qui ne naviguent pas à plus de 20 milles de la côte. Au cours des opérations, ces bateaux transportent, en plus de l'équipage, des agents des pêches qui s'occupent de toute activité d'application des règlements. En général, l'équipage s'occupe strictement du bateau. Nous avons analysé un échantillon de journaux de bord pour dégager les tâches effectuées par les bateaux et les équipages. La pièce 13.7 donne le pourcentage de jours en mer pour ces bateaux.

13.75 **Modalités opérationnelles.** L'efficacité opérationnelle de la flottille de l'Atlantique serait accrue si autant de membres d'équipage que possible recevaient une formation additionnelle et étaient inscrits à titre d'agents des pêches avec tous les pouvoirs que prévoit la Loi sur les pêcheries. Alors, plus de temps en mer serait productif et, en période d'amarrage forcé en raison des conditions atmosphériques, du manque d'équipage ou de travail, les agents qui composent l'équipage des bateaux pourraient être réaffectés à des tâches plus productives à terre.

13.76 Dans certaines zones des régions Scotia-Fundy et du Golfe, les équipages aident volontairement les agents des pêches à effectuer des patrouilles à terre et, dans la région du Pacifique, les équipages et les capitaines agissent à titre d'agents des pêches en patrouillant des cours d'eau éloignés, accessibles par bateau seulement.

13.77 L'instauration de ces changements obligerait à des consultations syndicales et entraînerait la préparation de nouvelles classifications d'emploi. Toutefois, le ministère a été capable d'exiger que les équipages de patrouilleurs hauturiers prennent part à des arraisonnements armés, tâche ardue et possiblement dangereuse. Bien que de nombreux membres d'équipage actuellement en poste ne soient peut-être pas capables d'assumer les tâches d'un agent des pêches, de telles exigences pourraient être introduites graduellement.

13.78 **Chaque fois que c'est possible, le ministère devrait faire inscrire les membres d'équipage des patrouilleurs côtiers comme agents des pêches en plus de leurs autres qualités pertinentes.**

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous en convenons. Le ministère cherchera à mieux utiliser l'équipage des bateaux pour ce qui est de l'application des règlements là où il est possible de le faire tout en s'assurant que les tâches essentielles d'entretien et de fonctionnement des bateaux sont bien exécutées.*

13.79 Dans notre Rapport de 1986, nous avons parlé de l'acquisition, par le ministère, de gros navires (paragraphes 14.63 à 14.73). Au cours de la présente évaluation, nous nous sommes penchés sur l'acquisition de deux catégories de bateaux plus petits : ceux de 42 et de 22 pieds.

Pièce 13.7

UTILISATION DES PETITS BATEAUX EN 1987

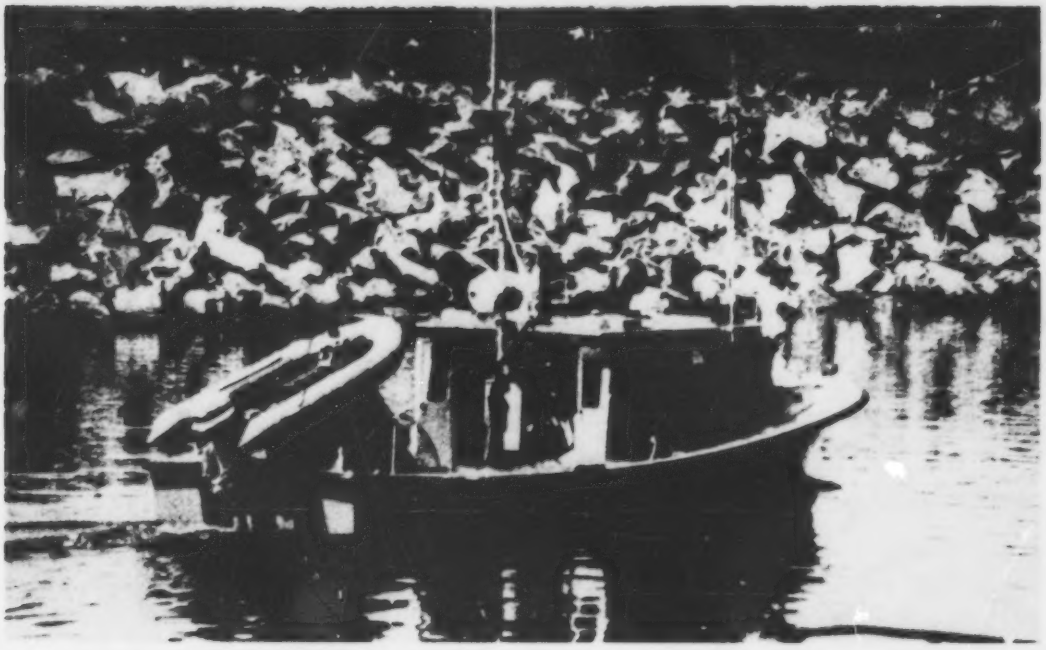
Activité	Pourcentage de la saison de pêche
En mer, avec agent des pêches (en fonctions)	15.5%
En mer, sans agent des pêches	19.0%
Total des jours en mer	**34,5%**
Total à quai	**65,5%**
TOTAL, SAISON DE PÊCHE	**100,0%**

Les bateaux n'appareillent pas pour un certain nombre de raisons, y compris la nature saisonnière de la pêche, le mauvais temps, la maladie ou la non-disponibilité d'équipages assignés a d'autres tâches. Les fonctionnaires du ministère ne font pas confiance aux explications données dans les journaux de bord pour les jours passés à quai. Une étude qui donnera une analyse détaillée des raisons du temps passé à quai est maintenant en cours.

13.80 **Acquisition de patrouilleurs de 42 pieds.** De juillet 1984 à novembre 1987, le ministère a acheté dix navires de 42 pieds à coques Northumberland en fibre de verre. Il a bien déterminé le besoin de navires de cette taille pour mener ses activités d'application des règlements. Cependant, des plaintes répétées des patrons ont donné lieu au recours à un inspecteur des navires pour évaluer le rendement opérationnel de quatre de ces navires. Voici ses conclusions : les quatre navires examinés sont difficiles à contrôler et il est dangereux de les faire naviguer par vent et mer modérés, surtout sous le vent; la distribution du poids de certains dispositifs installés à bord n'a pas été suffisamment contrôlée; en raison des caractéristiques d'installation, il est impossible d'exploiter ou d'entretenir certains équipements; il faut apporter des correctifs pour réduire les risques de blessures en assurant une meilleure stabilité de route à ces navires.

13.81 En réponse à ces conclusions, le ministère a entrepris une modélisation numérique pour évaluer l'étendue du problème. Cette modélisation est terminée et deux navires ont subi des modifications. Les essais de recette auront lieu bientôt.

13.82 Dans une grande mesure, ces problèmes semblent résulter d'un mauvais contrôle de la direction sur le processus d'acquisition de ces navires. Des changements de conception, après la signature du contrat, ont été apportés par l'administration centrale, les régions et le constructeur, souvent sans documentation appropriée. Il est possible que de telles modifications aient des répercussions imprévues, par exemple sur la stabilité des



Un des patrouilleurs de 42 pieds à coque Northumberland du ministère. À cause d'un certain nombre de raisons mentionnées à la pièce 13.7, les petits bateaux du MPO ne font de la patrouille active, en moyenne, qu'un tiers du temps (paragraphe 13.80).

navires. Dans de tels cas, il serait raisonnable d'analyser les répercussions des modifications sur la distribution du poids ou le «fardage» de la coque. Le ministère n'a pas été en mesure de contrôler suffisamment les effets de telles modifications sur la stabilité, la tenue ou la capacité opérationnelle.

13.83 Le ministère devrait s'assurer que les modifications apportées à la conception des navires dont il fait l'acquisition sont suffisamment documentées et voir à ce que les grands changements proposés fassent l'objet d'une analyse complète des répercussions sur la stabilité et sur d'autres aspects des navires.

> ***Commentaire du ministère** : Nous en convenons. Le MPO verra à ce que des procédures soient suivies pour le contrôle de la configuration des bateaux du MPO.*

13.84 L'acceptation devrait dépendre d'une inspection à quai et d'essais en mer. Dans un certain nombre de cas, le ministère a annulé les essais complets en mer. Certains de ces cas sont décrits à la pièce 13.8. Dans l'un d'entre eux, la région voulait un patrouilleur d'une vitesse de pointe de 25 noeuds pour capturer les braconniers. Le contrat précisait cette vitesse de 25 noeuds, ce qui ajoutait beaucoup au coût du navire. Même si, au cours des essais en mer, le navire n'a pu atteindre que 20,7 noeuds et si la région a exprimé ses réserves par écrit, le ministère a accepté le navire sur une base provisoire. Plus tard, la région a signalé que ce navire n'était pas assez rapide pour capturer les braconniers présumés. Le ministère tente d'évaluer davantage ce problème.

Pièce 13.8

NAVIRES ACCEPTÉS SANS ESSAIS DE RECETTE COMPLETS

BATEAU J.W. DERASPE, coût de 341 890 $

Le 28 mars 1986	Navire accepté avant essais en mer.
Le 28 mai 1986	Rupture des réservoirs de carburant et réparation en vertu de la garantie.
Le 15 juillet 1986	Essais en mer qui indiquent une vitesse insuffisante, une consommation excessive de carburant et un poids excessif.
Le 26 août 1986	L'inspecteur des navires en limite l'utilisation à 2 milles de la côte. Des modifications sont apportées par la suite, au coût de 22 216 $

NAVIRE 87-5, coût de 436 918 $

Les derniers 15 p. 100 du coût devaient être payés une fois les essais du propriétaire terminés et les lacunes réglées. Sur un paiement final de 60 677 $, 57 677 $ ont été versés avant que les essais définitifs ne soient terminés. Les essais qu'il restait à mener comprenaient ceux du système de pompage d'eau de cale, du collecteur et de la tuyauterie d'incendie, du guindeau, du circuit d'eau douce, du circuit sanitaire et les essais en mer en plus du remplacement d'un moteur.

NAVIRES 6C 4827 ET 6C 4828, coûts respectifs de 373 276 $ et de 263 276 $

Les essais du navire 6C 4828 ont été annulés pour éviter au constructeur des problèmes financiers qu'avait entraînés un hiver hâtif. Les modifications subséquentes requises pour le 6C 4827 ont coûté environ 113 000 $.

NAVIRE 87-1, coût de 357 806 $

Annulation des essais de recette complets en raison de pannes de certains dispositifs et parce qu'on avait besoin du navire pour des opérations de recherche et de sauvetage. Le 27 mai 1987, l'inspecteur du ministère des Approvisionnements et Services a signalé que les résultats des essais étaient insatisfaisants. Le 10 juin 1987, le capitaine du navire signale certaines de ses préoccupations au sujet de la sûreté du bateau qui est bas par l'avant et instable. Un inspecteur des navires, embauché par le ministère, a lui aussi mis en question la sûreté de ce navire et a souligné des vibrations de moteur et une gîte à babord. Le navire a subi des modifications et de nouveaux essais en mer sont en cours.

13.85 Les modifications après livraison, apportées à certains navires en vue de satisfaire aux exigences canadiennes d'inspection des navires, d'en accroître la stabilité et d'en améliorer la manoeuvre ont entraîné des coûts importants. Le coût d'origine de ces navires variait de 194 000 à 444 000 $. Pour trois d'entre eux, plus de 100 000 $ pièce ont été dépensés pour des modifications dans les deux années qui ont suivi la livraison. Dans un cas, des modifications d'une valeur de 113 000 $ ont été apportées à un bateau avant la fin des essais par modélisation et en bassin dans le but d'en évaluer le rendement et la tenue en mer.

13.86 **Acquisition de patrouilleurs côtiers de 22 pieds.** Après avoir identifié le besoin d'un petit patrouilleur côtier standard dans le cadre de sa stratégie d'acquisition de navires, le ministère a commandé la conception et la construction d'un navire à coque d'aluminium. Il fallait qu'il soit léger et transportable pour satisfaire aux besoins des agents des pêches dans l'Atlantique.

13.87 Toutefois, bon nombre des exploitants de ces bateaux signalent que les frais d'opération et d'entretien sont élevés en raison du poids et de la complexité des navires. D'après leur expérience, dans la plupart des utilisations, les bateaux sont trop lourds pour permettre le transport et la mise à l'eau faciles, ils sont coûteux, ils n'offrent pas suffisamment d'espace pour le second membre d'équipage et ils sont difficiles à entretenir en cours d'utilisation.

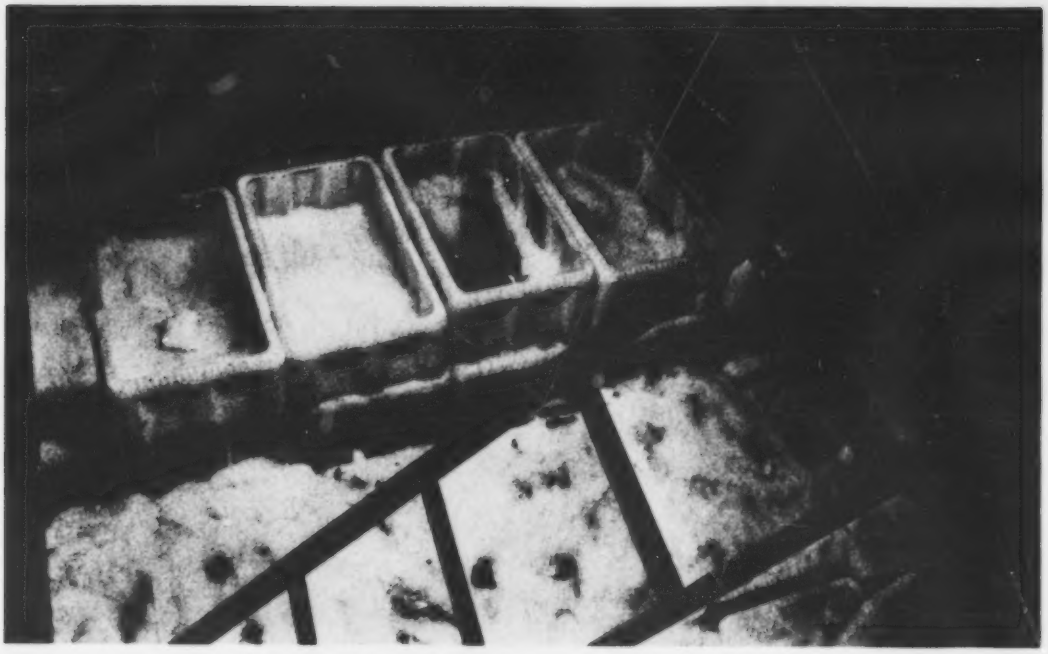
13.88 **Le ministère devrait améliorer ses procédés afin que les bateaux soient conçus et construits pour répondre aux besoins des utilisateurs.**

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous en convenons. Les études techniques constituent un processus répétitif qui nécessite des compromis entre des besoins souvent divergents. Nos méthodes seront améliorées pour s'assurer que les utilisateurs participent pleinement à la phase initiale d'établissement des besoins et aux décisions tout au cours du processus de conception et de construction lorsqu'il y a lieu de déroger aux exigences initiales.*

Programme d'inspection du poisson

13.89 Dans le cadre de son programme d'inspection du poisson, le ministère des Pêches et des Océans inspecte les installations de transformation et de manutention du poisson et des produits qu'on en tire pour garantir, à un niveau raisonnable, que ceux-ci sont conformes aux normes canadiennes et internationales. Le programme utilise environ 25 millions de dollars et quelque 500 personnes-années autorisées par année.

13.90 Tout au long de la vérification, nous avons été impressionnés par l'excellente réputation internationale du programme canadien d'inspection du poisson. Peu de pays ont mis sur pied un système d'inspection aussi complet. Il faut noter également le travail qu'effectue le ministère en collaboration avec l'industrie pour améliorer la qualité des produits. Il manque toujours un des éléments pour l'amélioration de la qualité : une norme de classement des produits qui permettrait au consommateur de faire la différence entre du poisson de qualité ordinaire et de qualité élevée. Jusqu'à maintenant, les négociations que le ministère a mené avec l'industrie pour adopter des catégories n'ont pas porté fruits.



Le glaçage, la saignée et la mise en boîte appropriés du poisson sont maintenant pratique courante dans la pêche de l'Atlantique en raison notamment des efforts déployés par le ministère pour promouvoir l'amélioration de la qualité (paragraphe 13.90).

13.91 Le programme d'inspection du poisson subit des pressions considérables. Bon nombre de celles-ci font suite à des incidents passés au sujet de produits du poisson, le plus notoire étant l'affaire du thon avarié en septembre 1985. Naturellement, depuis lors, le thon a influencé la direction et les opérations beaucoup plus que son importance relative ne le justifiait. Il en est résulté qu'un certain nombre d'initiatives et de contrôles de gestion permanents ont été reportés à cause de cela.

13.92 Bien que l'incident ait eu un grand effet perturbateur, il a aussi aiguillonné et accéléré l'amélioration de la gestion et du contrôle du programme. Le renforcement du contrôle sur le programme à l'échelle nationale constitue un changement en profondeur.

13.93 Les 271 inspecteurs sur le terrain forment la ligne de front du programme. À part un contact régulier avec leurs superviseurs, ils travaillent seuls et effectuent des inspections périodiques des usines de transformation de leurs circuits, des bateaux et des installations de déchargement de leurs districts. Le programme est responsable de la qualité du poisson, du filet de pêche à l'entrepôt, et le travail de l'inspecteur porte sur tous les éléments de la chaîne de transformation. L'inspecteur peut être appelé à inspecter la cale d'un dragueur pour s'assurer que le poisson est d'une qualité acceptable et bien entreposé, que l'on suit les méthodes de déchargement appropriées et que la cale est bien nettoyée après le déchargement. Il peut aussi bien vérifier les méthodes de déchargement à quai que dans l'entrepôt d'une usine. Les inspecteurs consacrent une grande partie de leur temps à revoir les opérations et à inspecter le produit en cours de transformation.

13.94 De plus, le programme prévoit des évaluations détaillées de la construction et de l'exploitation des usines canadiennes pour assurer le respect de bonnes pratiques industrielles. Des inspections régulières garantissent le suivi de ces évaluations. Dans son ensemble, l'inspection permanente vise à promettre un certain niveau de qualité en empêchant la fabrication de produits inférieurs ou en les enlevant.

13.95 L'inspection du produit final pour en assurer effectivement la conformité aux normes constitue l'élément final de cette stratégie et en est le couronnement. Elle prend deux formes : l'analyse chimique et bactériologique et l'inspection organoleptique, méthodes distinctes qui portent sur des points différents.

Analyse chimique et bactériologique

13.96 Cette analyse a lieu sur des échantillons de produits pour garantir qu'ils sont libres de bactéries nocives, de toxines, de contaminants chimiques et de niveaux élevés de métaux lourds, principaux éléments qui peuvent influer sur la salubrité et l'innocuité du poisson. Nous avons examiné les politiques et les procédés établis par la direction ainsi que les contrôles de ces opérations. Nous en sommes arrivés à la conclusion que les politiques et les procédures sont conformes aux objectifs et que les contrôles suffisent à donner à la direction l'assurance raisonnable qu'elles sont appliquées.

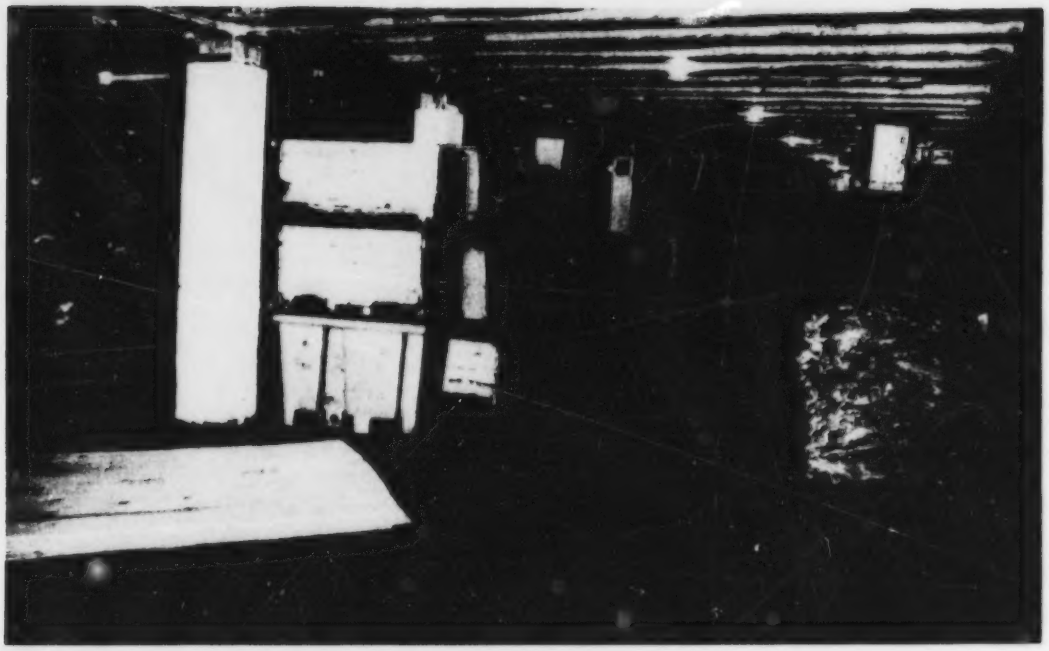
Inspections organoleptiques

13.97 Les inspections organoleptiques portent sur la qualité du produit final et sur des éléments comme la texture, le goût et l'absence d'arêtes ou de nageoires. Elles visent à assurer que le produit final est conforme à des normes minimales de qualité.

13.98 Sauf pour l'échantillonnage, les méthodes d'inspection en usine du ministère, le cas échéant, sont appropriées et pertinentes aux objectifs du programme. Toutefois, dans certains secteurs du programme, nous avons constaté l'absence de normes et de procédures officielles. Comme nous en discutons au paragraphe 13.105, les procédures en vigueur ne sont pas toujours appliquées de façon uniforme.

13.99 **Échantillonnage.** Bien que tout plan d'échantillonnage comporte des limites, nous exprimons deux réserves majeures au sujet de la validité des procédures d'échantillonnage que le ministère a adoptées aux fins d'inspection. Cette validité est critique étant donné que les conclusions relatives à la qualité de grands volumes de produits du poisson découlent de la qualité des échantillons examinés.

13.100 Premièrement, la méthode d'échantillonnage utilisée le plus souvent contrôle le risque, pour le producteur, que les inspecteurs rejettent des produits supérieurs aux normes plus qu'elle ne contrôle le risque, pour le consommateur, d'acheter un produit inférieur aux normes. Bien que la méthode soit reconnue au niveau international, et que les autres éléments du programme aplanissent jusqu'à un certain point, selon le ministère, les problèmes inhérents à ce type de plan, son utilisation et l'objectif du programme, c'est-à-dire voir à ce



La validité de l'échantillonnage est cruciale, car d'importants volumes de poisson peuvent être acceptés ou rejetés en fonction des résultats de l'inspection de quelques échantillons (paragraphe 13.99).

que des produits inférieurs aux normes ne soient pas commercialisés, sont incompatibles, surtout lorsque l'inspection du produit fini est la seule méthode d'inspection utilisée.

13.101 Deuxièmement, le ministère a élaboré ses propres méthodes d'échantillonnage, certaines à partir de méthodes traditionnelles, pour vérifier la décomposition et inspecter certains produits spécialisés comme le poisson traité. Elles ne sont conformes à aucune méthode d'échantillonnage reconnue au niveau international et augmentent la probabilité que des inspecteurs rejettent des lots supérieurs aux normes. L'incidence de ce type d'erreur est minimisé du fait que la société peut en appeler de la décision et demander une nouvelle inspection par trois inspecteurs.

13.102 Comme nous l'avons déjà mentionné, l'échantillonnage du produit fini, élément important, n'en constitue pas moins que l'un des moyens de contrôle du processus d'inspection. Les autres éléments peuvent contribuer à compenser les lacunes des méthodes d'échantillonnage. Le ministère s'est fié aux plaintes, à la rétroaction relative à des produits pour lesquels des certificats ont été émis et à la fréquence des maladies pour déterminer si le programme donne des résultats satisfaisants. Toutefois, aucun de ces indicateurs ne constitue une mesure vraiment valide de la conformité aux normes des produits du poisson. Nous serions moins préoccupés si la direction avait effectué une analyse objective et valide pour déterminer le degré de fiabilité que l'on peut accorder aux autres moyens de contrôle.

13.103 Un autre problème sape encore plus l'efficacité de l'échantillonnage. La majorité des inspecteurs de poisson de fond n'examinent que le poisson produit pendant qu'ils sont sur les lieux et non pas ce qui est produit entre leurs visites. En outre, la plupart des inspecteurs ne travaillent que le jour tandis qu'au cours de la saison de transformation de pointe, bon nombre d'usines comptent deux équipes ou plus. Ainsi, les résultats de l'échantillonnage ne concernent qu'une très petite partie de la production totale. Il y a exception lorsque l'inspecteur émet un certificat d'exportation pour le produit inspecté. Dans de tels cas, les inspecteurs ne limitent pas l'échantillonnage à ce qui a été produit au cours de leur visite. Toutefois, cela ne s'applique qu'à 3 p. 100 du poisson de fond soumis à l'inspection.

13.104 **Évaluations organoleptiques.** Par la couleur, l'odeur, la texture et le goût, les inspecteurs déterminent si les produits du poisson sont acceptables. Il est primordial que les évaluations organoleptiques effectuées par différents inspecteurs donnent des conclusions similaires. Toutefois, à l'exception de l'inspection du thon, le ministère ne dispose pas de preuves suffisantes quant à la fiabilité des évaluations organoleptiques faites par ses inspecteurs. En raison de l'absence d'essais systématiques complets, rien ne prouve que les inspecteurs en arrivent aux mêmes conclusions.

13.105 **Manque d'uniformité des normes et des méthodes.** Nous avons constaté un certain manque d'uniformité dans les normes utilisées par les inspecteurs. Différents inspecteurs dans diverses régions du pays inspectent les produits quelque peu différemment. Bon nombre des variations sont mineures. Toutefois, lorsqu'il est difficile de trancher quant à la qualité, certaines d'entre elles pourraient faire augmenter brusquement le risque de rejeter un produit supérieur aux normes ou d'accepter un produit inférieur. Beaucoup d'inspecteurs utilisent des normes non approuvées par le ministère ou, faute de normes, en élaborent. Dans certains cas, certains inspecteurs utilisent leurs propres méthodes d'échantillonnage non autorisées. Elles n'ont aucune valeur scientifique et elles sont plus susceptibles d'entraîner des décisions incorrectes.

13.106 **Répercussions du manque d'uniformité.** On peut tirer deux grandes conclusions de ce manque d'uniformité. Tout d'abord, même si la somme limitée d'information sur les résultats du programme ne laisse entrevoir aucune erreur majeure dans les produits mis en marché, une certaine quantité de produits inférieurs aux normes atteint probablement le marché à cause de ce manque d'uniformité. Dans la plupart des cas, ces produits seraient inférieurs aux normes de qualité minimales ou mal étiquetés, mais non pas contaminés par des bactéries ou des produits chimiques et ne constitueraient donc pas une menace à la santé.

13.107 La probabilité de mise en marché de produits inférieurs aux normes est contrebalancée par d'autres moyens de contrôle du système, par exemple les propres moyens de contrôle de la qualité de l'industrie en usine et aux niveaux de la vente en gros et au détail. Toutefois, le ministère n'en a pas analysé l'efficacité.

13.108 Deuxièmement, il est probable qu'une certaine quantité de produits supérieurs aux normes est rejetée et alors réinspectée, retransformée ou détruite à cause d'un manque d'uniformité dans l'inspection.

Il faut former les inspecteurs davantage et les mettre à l'épreuve pour que leurs évaluations organoleptiques des produits soient uniformes (paragraphe 13.104).

Lacunes dans le contrôle exercé par la direction

13.109 Il n'y a pas de cause unique à ces problèmes. Ils résultent d'un certain nombre de lacunes dans le contrôle exercé par la direction. La plupart des problèmes durent depuis longtemps. Bon nombre ont été relevés dans des études antérieures, y compris notre vérification de 1981.

13.110 Jusqu'à 1985 environ, les régions menaient, pour une bonne part, leurs propres programmes d'inspection. Cette situation et le détournement de l'attention de la direction vers la résolution de problèmes comme la crise du thon, expliquent probablement en partie le manque de progrès dans la correction des faiblesses du contrôle exercé par la direction identifiées dès 1981. Toutefois, ce n'est qu'en 1986 qu'ont été élaborés et établis un programme et un effectif nationaux. Le ministère indique qu'un certain nombre de postes sont consacrés à la résolution de ces problèmes. Nous donnons les dates cibles du ministère plus bas.

13.111 En général, la direction est consciente de ces problèmes et a pris ou prévu des correctifs. Toutefois, le grand nombre d'améliorations nécessaires et les demandes continuelles faites au programme, qui ont déjà causé des retards, constituent des défis de taille. En outre, jusqu'à ce que soient apportées des améliorations au contrôle, il existe un risque accru de manque d'uniformité dans l'inspection.

13.112 Formation insuffisante. Bien qu'il y ait eu des ateliers portant sur des espèces particulières au cours des dernières années, la formation structurée a été fortement freinée et le programme a dû faire appel à la formation en cours d'emploi. Cela soulève un problème particulier pour la formation en évaluation organoleptique, car les inspecteurs d'expérience risquent d'enseigner aux nouveaux certaines méthodes erronées.

13.113 Le ministère élabore actuellement une série de modules de formation nationaux qui seront mis à la disposition des inspecteurs dans chaque région. Le ministère s'attend à ce que le programme soit prêt d'ici mars 1989, à ce qu'une évaluation des besoins en formation de chaque inspecteur soit terminée en mai 1989 et à ce que la formation comme telle commence en juin 1989.

13.114 Examen des inspecteurs. Il importe également de mettre les inspecteurs à l'épreuve pour s'assurer qu'ils ont une acuité sensorielle fondamentale et des capacités d'évaluation organoleptique valables et fiables, qu'ils connaissent les normes, les procédures et les règlements relatifs à l'inspection et qu'ils sont libres de maladies transmissibles. Nous avons constaté que, à l'exception des examens d'acuité sensorielle des inspecteurs de thon, les inspecteurs ne font pas l'objet d'examens systématiques au moment d'entrer en fonctions, ni à intervalles réguliers par après.

13.115 L'évaluation des capacités analytiques des chimistes et des microbiologistes était satisfaisante. On prévoit adopter des procédures analogues pour examiner les capacités d'évaluation organoleptique des inspecteurs. La recherche en cours permettra de rattacher les décisions d'évaluation sensorielle aux mesures chimiques de décomposition et d'avarie. Il n'y a pas eu de recherche régulière sur de tels sujets depuis la fermeture des installations de recherche et de développement au cours des années 70.

13.116 Manuels. Les manuels qui énoncent les normes par rapport auxquelles il faut évaluer les produits inspectés sont incomplets, périmés et peu utilisés. Plutôt que de mettre à jour les manuels dont il dispose, le ministère a eu recours à des notes de service adressées de temps en temps aux bureaux des régions et des districts lorsque des décisions relatives aux normes et aux procédures sont prises, modifiées ou précisées. Toutefois, aucun dossier de ces notes n'a été tenu - elles n'étaient ni numérotées ni cataloguées - et beaucoup d'entre elles sont maintenant perdues et oubliées à l'administration centrale nationale. Il en résulte que chaque région, bureau de district et, dans certains cas, inspecteur, se sert d'une série de procédures et de normes différentes.

13.117 En 1987, le travail de refonte des manuels nationaux d'inspection a débuté. Le ministère prévoit que la distribution de parties des quatre manuels commencera en 1988 et que deux d'entre eux seront terminés en 1989.

13.118 Revue des opérations sur le terrain. Il n'existe aucun programme systématique de revue des opérations sur le terrain pour assurer l'uniformité de l'inspection. Sur la côte atlantique, deux régions mènent des revues périodiques, une n'en a pas faites et une autre en a lancées à l'occasion. En outre, à l'exception des laboratoires qui s'occupent des produits importés, il n'existe aucune revue nationale permettant d'assurer l'utilisation de

procédures uniformes d'une région à l'autre. Le ministère a l'intention d'entreprendre des revues en 1989-1990, une fois que les manuels d'inspection auront été distribués.

Amélioration de l'efficacité

13.119 Il est important d'assurer la rentabilité et l'efficacité du programme d'inspection étant donné que les économies pourraient servir à corriger les lacunes dans le contrôle exercé par la direction. Le ministère s'efforce d'améliorer l'efficacité dans trois domaines.

13.120 **Échantillonnage.** D'après une étude que le ministère terminera en octobre 1988, des méthodes révisées pourraient exiger environ 40 p. 100 moins d'échantillons pour apporter le même degré de certitude. Si l'on choisit un nouveau plan d'échantillonnage, il sera pleinement appliqué d'ici 1991.

13.121 **Contrôle de la qualité en usine.** Une part importante de l'industrie des produits du poisson applique des programmes de contrôle de la qualité menés par des employés spécialement affectés à cette tâche et qui n'ont pas de lien avec les opérations de l'usine. Ils effectuent plusieurs mêmes inspections que les inspecteurs du ministère.

13.122 Cependant, le ministère ne se fie pas encore entièrement au contrôle de la qualité en usine pour assurer la conformité aux normes. Il pourrait maintenant commencer à prendre des dispositions avec les usines individuelles qui disposent de méthodes efficaces de contrôle de la qualité. Aucune estimation des économies possibles n'a été faite, mais elles seraient probablement importantes. Le ministère élabore des procédures d'évaluation du contrôle de la qualité en usine qui devraient être terminées d'ici 1991.

13.123 **Recouvrement des coûts.** Des droits permettant le recouvrement des coûts ont été adoptés en 1985 pour certaines parties du programme d'inspection des produits importés. Ces droits ne récupèrent que les frais directs, et non pas les frais indirects du programme. Il existe un certain nombre d'autres possibilités de récupérer les coûts, compte tenu surtout du fait que de nombreuses usines font appel aux services que le ministère fournit gratuitement, plutôt que d'assumer les coûts de leur propre contrôle de la qualité. Le ministère s'attend à prendre de nouvelles mesures d'ici 1991.

Régime d'assurance des bateaux de pêche

13.124 En vertu du Régime d'assurance des bateaux de pêche (RABP), environ 8 000 bateaux étaient assurés par le ministère au 31 mars 1987, ce qui donnait une valeur assurée totale de 415 025 000 $.

13.125 Depuis 1965, de nombreuses revues et études du RABP ont eu lieu. Au cours des 23 dernières années, on a remarqué, à maintes reprises, des lacunes dans les pratiques de gestion. Notre vérification a identifié bon nombre de ces mêmes lacunes. Bien que les gestionnaires aient accepté les résultats de ces études antérieures et aient promis d'apporter des correctifs, peu de signes portent à croire que les problèmes ont été résolus. En réponse à

notre vérification de 1977, le ministère déclarait que des mesures avaient déjà été prises en ce qui concerne bon nombre des observations et que le reste serait résolu en conjonction avec une revue importante du RABP qui débutait alors. À la suite de la décision de ne pas privatiser le régime, prise par le ministre en 1985, une autre étude vient d'être terminée et on élabore actuellement un plan d'action.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS NOTRE RAPPORT DE 1986 SUR LES PÊCHES DANS LE PACIFIQUE ET EN EAUX DOUCES

Introduction

13.126 La vérification de l'optimisation des ressources dont a fait l'objet l'activité «Pêches dans le Pacifique» était la première phase de notre vérification auprès de Pêches et Océans. Nous avons déjà présenté dans le présent chapitre les résultats de la seconde phase, la vérification des opérations de pêches dans l'Atlantique.

13.127 Notre vérification portant sur la région du Pacifique était axée sur la gestion des pêches, une activité essentielle de cette région administrative de Pêches et Océans. Nos examens nous ont permis de relever des faiblesses dans les quatre secteurs suivants : le cadre de la réglementation, la gestion de la pêche, en saison, au saumon et au hareng, le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMVS) et la gestion des ressources régionales.

Le cadre de la réglementation

13.128 **Contrôle des coûts et des avantages liés aux pêches dans le Pacifique.** Nous avions signalé en 1986 que, dans cette région, il n'y avait pas d'outils de mesure générale qui permettent de cerner avec précision les avantages économiques et sociaux nets à tirer des pêches dans le Pacifique. Nous avions alors recommandé au ministère d'utiliser des outils de ce genre, de faire connaître les mesures effectuées et, lorsque ces dernières indiquaient l'existence d'avantages, d'en publier périodiquement les résultats.

13.129 Le personnel de cette région nous a indiqué qu'il y avait eu, depuis la publication de notre Rapport annuel (1986), une présentation accrue, dans la Partie III du Budget des dépenses du ministère, des avantages sociaux et économiques. Dans la Partie III du Budget des dépenses de 1988-1989, nous avons relevé des allusions générales à des indicateurs économiques nationaux, aux remontées des poissons vers les zones de frai et aux débarquements de poissons du Pacifique, ainsi que l'énoncé de certains buts visant l'amélioration de la situation socio-économique et l'accroissement de la rentabilité de l'industrie. À notre avis, ces données ne constituent pas une communication des résultats des pêches dans le Pacifique ou une communication de la mesure des avantages que ces dernières procurent.

13.130 Toutefois, depuis la fin de notre vérification, plusieurs études qui portent sur les avantages et le rendement économiques nets de la pêche au saumon, tant commerciale que sportive, ont été effectuées. Les responsables de la région du Pacifique ont fait élaborer un plan d'évaluation de leur système adaptatif de gestion (SAG). Une partie du plan porte sur la mesure des avantages économiques nets que pourrait générer l'utilisation du SAG. Ces mesures, ainsi que la restructuration du processus de consultation, notamment la mise sur pied de groupes consultatifs, amènent les responsables de la région à croire qu'ils seront en mesure d'exercer une meilleure surveillance et de faire connaître les retombées positives des pêches dans le Pacifique.

13.131 Comme nous l'avons constaté, de grands pas ont été faits en ce qui a trait à la mise en pratique des recommandations formulées dans le cadre de notre vérification de 1986. La communication de ces avantages constitue une activité importante et continuelle; c'est pourquoi nous continuerons de surveiller de près les efforts qui seront faits en ce domaine dans cette région.

13.132 **Dépenses fiscales.** En 1986, nous avons constaté que le Programme d'amortissement fiscal accéléré (PAFA) avait incité les pêcheurs qui ont un revenu assez élevé à investir, dans les bonnes années de pêche, dans l'accroissement de la capacité de leur matériel de pêche. Nous avions recommandé que le personnel compétent du ministère et de la région du Pacifique examine des facteurs comme le PAFA et en surveille les retombées.

13.133 Les responsables de la région ont subséquemment publié un rapport sur la nature du problème de la surcapacité de capture dans le secteur de la pêche commerciale, rapport qui comprenait aussi un examen des diverses interventions politiques à effectuer pour régler le problème. Parmi les autres initiatives prises au sein de cette région en rapport avec cette question, citons l'établissement d'un modèle de simulation des retombées économiques et une étude du rendement financier quinquennal de la flotte de pêche au saumon.

13.134 Le personnel de la région continue de surveiller les retombées de facteurs comme le PAFA qui relève du ministre des Finances. Le personnel du ministère nous a avisés que le ministre des Pêches et des Océans avait écrit au ministre des Finances à quelques reprises afin de faire connaître à ce dernier son opinion sur le PAFA.

13.135 Nous croyons que le ministère a agi de manière satisfaisante en réponse à nos observations et à nos recommandations en la matière.

13.136 **Information sur le port en lourd des navires.** Nous avions indiqué en 1986 que le personnel de la région possédait peu d'information sur la capacité de capture de la flotte de pêche, notamment sur le rapport à établir entre le port en lourd et le niveau des stocks. Nous avions fait remarquer qu'utiliser des unités de mesure volumétrique pour calculer le port en lourd, c'est-à-dire, la capacité de charge des navires, plutôt qu'utiliser les seules unités de mesure de longueur, fournirait des données plus précises. Notre recommandation demandait l'instauration de ces unités de mesure et l'élaboration d'autres indicateurs afin de pouvoir calculer l'excédent du port en lourd de la flotte.

13.137 Depuis la fin de notre vérification, ce secteur a suscité bon nombre d'interventions et de discussions. Le ministère a entrepris une étude des unités de mesure volumétrique des navires, mais il s'est interrogé sur les coûts qu'imposerait l'instauration de ces mesures et s'est demandé qui du gouvernement fédéral ou de l'industrie aurait à payer les frais du mesurage. Entre temps, un nombre croissant de propriétaires de navires de pêche abusaient de la situation, c'est-à-dire que ces personnes accroissaient la capacité de charge au-dessus de la ligne de flottaison sans prendre la peine de faire modifier les dimensions de leurs navires précédemment enregistrées. Cela a forcé le ministre à suspendre quelques permis et à accélérer le processus utilisé pour tenter de remédier à la situation.

13.138 Parmi les propositions mises sur la table, il y a celle en vertu de laquelle les propriétaires de navires seraient tenus de faire vérifier les dimensions de leurs navires à l'aide d'un mesurage certifié. On a proposé qu'à l'émission des permis de pêche au saumon, pour la saison 1990, soit liée l'obligation pour le pêcheur, ou pour le propriétaire du navire, de fournir l'information demandée. Certains proposent d'utiliser des unités cubiques de mesure, comme cela se fait présentement sur la côte atlantique, pour mesurer les navires de pêche.

13.139 Le ministre et son conseil consultatif étudient présentement ces propositions. Nous continuerons de suivre de près l'évolution de la situation en ce qui a trait à cette importante question.

La gestion de la pêche au saumon et au hareng

13.140 **Données scientifiques.** Notre vérification, en 1986, nous a permis de constater l'absence de données précises, opportunes et complètes que requiert la gestion de la pêche au saumon, notamment en ce qui a trait à la remontée de ce poisson vers sa zone de frai d'origine (la remonte). Souvent les objectifs chiffrés établis pour la remonte de ce poisson ne s'appuyaient pas sur des théories et des renseignements scientifiques solides. De plus, le personnel de la région ne procédait pas régulièrement à l'enregistrement, au contrôle ou à l'évaluation de la qualité de ce genre de données.

13.141 Nous avons recommandé aux responsables de la région de faire dresser des plans qu'ils utiliseront pour améliorer l'information nécessaire à la gestion des stocks de poissons et d'instaurer des contrôles de la qualité qui leur permettront, à tout le moins, de faire une collecte et un enregistement fiables de l'information minimale requise.

13.142 Bien que les responsables de la région ne prévoient pas avoir précisé l'information minimale requise pour leur programme avant le mois de mars 1989, il n'en reste pas moins que des progrès tangibles ont été réalisés dans certains secteurs en ce qui a trait à l'amélioration de l'information à utiliser pour la gestion des stocks. Le Comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique (CEESP) a été mis sur pied et cherche avant tout à améliorer les données de l'évaluation des stocks pour toutes les espèces, plus particulièrement les données sur la remonte du saumon et sur les prises. Un autre grand projet est l'étude des conditions marines qui favorisent la survie et le recrutement des salmonidés. Sont également en cours d'autres études scientifiques sur l'information essentielle à obtenir et sur les méthodes expérimentales.

13.143 De plus, l'information requise pour la gestion des pêches est regroupée dans une série de trois comptes rendus compilés aux niveaux des districts et des secteurs dans le cadre du SAG. Le désir de faire participer davantage les superviseurs de district et les autres cadres moyens à l'établissement des rapports sur la gestion des pêches a ralenti le processus de mise en oeuvre des plans.

13.144 Nous reconnaissons qu'il y a eu, jusqu'à maintenant, progrès en ce qui a trait à l'amélioration de l'information requise pour la gestion des pêches et nous continuerons de suivre de près les améliorations qui seront apportées.

13.145 **Économie et efficience de la gestion pendant la saison de pêche au saumon - Matériel de communication et bateaux.** Nous avions noté, en 1986, l'importance de la communication par radio qui permet d'associer entre elles les activités des pêcheurs, la gestion des ressources et les décisions concernant l'application des règlements et d'aider les gardes-pêche dans des situations possiblement dangereuses. Nous avions constaté que la réalisation des objectifs du ministère était compromise à cause d'un manque de matériel et d'un entretien insuffisant du matériel de communication.

13.146 Nous avons également examiné divers aspects de la gestion, par le personnel de la région, des petits bateaux de cette dernière (ceux de dix à trente pieds de longueur) en raison de leur rôle important dans les pêches. Nous avons remarqué qu'on se préoccupait peu, dans l'ensemble, de la standardisation de la flotte lorsqu'il s'agissait d'acheter et de gréer les petits bateaux et nous avons relevé les faiblesses que présentaient l'évaluation des besoins opérationnels, les méthodes d'entretien, la formation offerte et la certification de ceux qui ont à s'occuper de la manoeuvre et de l'entretien des bateaux.

13.147 Notre recommandation portait sur les faiblesses susmentionnées et sur l'application de principes valables de gestion des capitaux, notamment en ce qui a trait à l'évaluation des besoins opérationnels et à l'examen des solutions de rechange permettant de répondre à ces besoins.

13.148 Le ministère a établi un plan à long terme d'acquisition des immobilisations afin de corriger les lacunes que présente la gestion des immobilisations. Le ministère désire que la mise en oeuvre de ce plan soit fondée sur des principes reconnus de gestion des immobilisations en fonction du cycle de vie. Il est trop tôt pour que nous puissions évaluer le succès avec lequel le ministère a mis en oeuvre ce plan ou la mesure dans laquelle il pourra corriger les faiblesses relevées au cours de notre vérification portant sur la région du Pacifique.

13.149 Le ministère, en ce qui a trait à l'amélioration, manifestement nécessaire, du matériel de communication par radio, a effectué une étude des systèmes de communication qui portait sur les besoins relatifs aux opérations et à la sécurité auxquels doivent répondre les systèmes de liaison par radio. Cette étude a été intégrée à un plan quadriennal d'amélioration des communications, la région du Pacifique recevant 600 000 $ pour amorcer l'amélioration des immobilisations au cours de l'exercice 1988-1989. (Voir également le paragraphe 13.72 pour nos observations à l'égard des pêches de l'Atlantique.)

13.150 Le personnel de la région tente présentement de trouver des solutions pour garder en bon état à la fois les bateaux et le matériel de communication par radio et pour offrir des programmes appropriés de formation, le tout avec une incidence minimale sur le nombre d'années-personnes. (Nos préoccupations sur la question de la formation sont également indiquées au paragraphe 13.75 du présent chapitre.) Nous continuerons d'évaluer périodiquement ces questions et d'autres aspects de la gestion des immobilisations.

13.151 Économie et efficience de la gestion au cours de la saison de pêche au saumon - Collecte et analyse des données. En 1986, nous avions noté que la collecte et l'analyse des données au cours de la saison de pêche au saumon constituaient un travail qui exige un effectif très nombreux et qui est effectué en grande partie de manière manuelle. Il n'y avait pas eu suffisamment d'efforts en vue de réduire le temps de traitement et on n'avait pas assez envisagé la possibilité d'utiliser du matériel informatique. Nous avions recommandé que le personnel de la région trouve des moyens plus économiques et plus efficients de faire la collecte, l'enregistrement et le traitement de l'information sur la saison de pêche.

13.152 Le ministère signale des progrès importants en ce qui a trait à l'utilisation de l'informatique à toutes les étapes du processus de gestion des pêches. Des micro-ordinateurs portables, permettant la collecte des données, le contrôle des permis et l'utilisation de données sur la mise en application des règlements, ont été mis à l'essai dans des conditions réelles et font maintenant partie du matériel de travail habituel de deux sous-districts. Des systèmes informatiques locaux, qui facilitent la collecte des données sur les prises et sur les remontes des poissons ainsi que la prise de décisions administratives, seront bientôt utilisés dans tous les bureaux de district et de sous-district. Le personnel de la région, en outre, fait l'essai d'un système qui permettrait aux acheteurs commerciaux de poissons de faire l'entrée directe, dans la mémoire des ordinateurs utilisés sur place, des données sur les ventes.

13.153 Les responsables de la région entendent bien continuer d'améliorer et d'élargir leur système de traitement électronique des données. Ils donneraient ainsi suite aux recommandations que nous avions formulées en 1986. Nous reconnaissons volontiers qu'il y a eu progrès. Il serait, toutefois, trop tôt pour nous de tenter d'évaluer à l'heure actuelle la réussite des initiatives qui ont été prises.

13.154 Planification de la saison de pêche. Nos vérificateurs, en 1986, avaient noté que l'inefficacité du système de planification venait affaiblir la gestion de la pêche pendant la saison. Nous avions recommandé que soit établie dans toute cette région une méthode de planification qui permette la précision des ressources requises pour chaque pêche, y compris la définition des objectifs, des priorités et des activités liées à ces dernières, l'identification et l'attribution des ressources nécessaires ainsi que le contrôle et l'évaluation des résultats.

13.155 Là encore, les responsables de la région signalent des progrès intéressants. Ils croient, cependant, qu'il reste du travail à faire avant qu'ils ne puissent se déclarer satisfaits du processus de planification. Les plans de gestion des stocks, par exemple le plan de gestion des stocks de saumon, énoncent les principaux objectifs et les principales priorités ainsi que les activités liées à leur réalisation. Des travaux de consultation et des essais seront effectués en 1988 pour ces plans.

13.156 Le processus actuel de planification du travail exige que les ressources requises pour chaque besogne à effectuer soient précisées avec clarté et que chaque résultat soit fonction des priorités de la direction générale et de la région. Il y a eu également mise en place d'un système de suivi mensuel du rendement afin de comparer les résultats obtenus aux résultats prévus dans les plans et afin de relever les écarts aux objectifs énoncés.

13.157 Les responsables de la région craignent que la planification du travail ne soit devenue trop détaillée et n'exige trop de temps. C'est pourquoi ils s'efforcent de simplifier le processus afin que ce dernier puisse être utile aux gestionnaires. Nous continuerons de suivre de près les efforts faits à ce chapitre.

Programme de mise en valeur des salmonidés

13.158 **Coûts et avantages liés au PMVS.** Nous avions observé, en 1986, que la collecte et l'analyse de l'information requise pour connaître le rapport coût-efficacité des activités de mise en valeur des salmonidés, par exemple le compte réel des poissons qui remontent dans la zone de frai, se faisaient trop lentement. Il n'existait pas de mesure des coûts et des avantages réels du programme et nous avions recommandé que, dans cette région, il y ait introduction de mesures de ce genre, puis évaluation et communication, dans un rapport, de la relation établie entre ces deux valeurs.

13.159 Les responsables de la région, à la suite de notre vérification, ont pris des dispositions pour qu'il y ait établissement d'un cadre d'évaluation du PMVS. Cette description en est rendue à l'ébauche finale qu'il reste à faire approuver par la direction. Néanmoins, les responsables de la région l'ont accepté et le personnel procède à la collecte des données requises pour l'évaluation. La réalisation de cette dernière exigera la collecte de données et l'analyse des coûts et des avantages, jusqu'à l'exercice central 1991-1992. Entre temps, le personnel de la région nous a indiqué que la plupart des mécanismes de collecte des données sont en place et que l'on procède aux premières analyses de certaines remontes, analyses fondées sur des séries chronologiques de données originales.

13.160 Le PMVS, ainsi que la mesure de ses coûts et de ses avantages, continueront d'être importants pour la région du Pacifique. Les responsables de la région ont réagi positivement à notre recommandation. Il nous faudra néanmoins évaluer les résultats des efforts qui auront été faits au fur et à mesure que seront amassées et communiquées les données.

La gestion des ressources régionales

13.161 **Adjudication des marchés.** Nous avions constaté, en 1986, que la gestion de l'adjudication des marchés n'était pas conforme aux lignes directrices du gouvernement, notamment dans le cas des marchés octroyés pour des travaux de pisciculture. Nous avions recommandé que les responsables de la région et de l'administration centrale revoient la question du recours à des entrepreneurs pour la réalisation des travaux de pisciculture.

13.162 Les responsables de la région ont revu leur méthode d'adjudication des marchés et sont convaincus qu'elle est la plus pratique et la plus rentable compte tenu du nombre restreint d'années-personnes qu'il est possible d'obtenir. L'adjudication des marchés permet aux responsables de la région de faire face aux variations saisonnières des volumes de travail et, également, de contribuer à certains objectifs du gouvernement, par exemple créer des emplois dans la région. Nous nous sommes rendu compte, au cours de notre examen, qu'on s'était occupé en région de cette question de manière satisfaisante.

13.163 **Planification et budgétisation.** Nous avons remarqué, en 1986, que le système de planification et de budgétisation en vigueur ne permettait pas aux administrateurs de la région de gérer leurs ressources de manière à satisfaire aux exigences du programme à un coût raisonnable. Nous avions alors recommandé d'améliorer le processus de planification des opérations en le structurant en fonction des exigences qu'impose la gestion du programme.

13.164 Dans cette région, il y a eu amélioration du cadre de planification cyclique, lequel est utilisé pour établir les priorités et les plans régionaux de travail. Des représentants de la région ont indiqué que les efforts se poursuivaient pour obtenir un meilleur rapprochement entre les priorités sectorielles et les priorités régionales. Des comités de planification de secteur s'occupent de l'établissement des priorités de chaque secteur et, pour y arriver, voient à préciser davantage les priorités fixées pour la région et pour la direction des pêches dans le Pacifique.

13.165 Il reste à préciser ce qui pourrait constituer un «seuil minimal» acceptable pour le programme. Le fait de préciser les activités les plus nécessaires permettra au personnel de la région d'être en meilleure position pour obtenir des ressources qui se font rares. Les responsables de la région chercheront également le moyen d'alléger, pour le personnel qui travaille sur place, le processus de planification du travail et, dans l'ensemble, de le rendre plus efficient. Ils se préoccupent également de l'absence de progrès dans la mise au point du système d'information de gestion financière qui doit alimenter le processus de planification. Le nouveau système, qui couvre l'ensemble du ministère, pourra peut-être faire disparaître ces inquiétudes.

13.166 La planification est une activité permanente qui demande d'être revue et modifiée constamment. Nous continuerons de suivre de près les efforts accomplis, dans la région, pour améliorer les systèmes de planification.

Sommaire

13.167 Dans l'ensemble, les administrateurs de la région du Pacifique ont tenu compte des observations et des recommandations que présentait notre Rapport de 1986 et nous pouvons citer, entre autres, les améliorations sensibles apportées aux systèmes d'information et de gestion. Un certain nombre de secteurs, de par leur nature, exigeront des administrateurs une attention constante. Nous en ferons le contrôle au cours du cycle normal de nos vérifications.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	
Responsabilité du gouvernement fédéral à l'endroit des Indiens	14.1
La vérification intégrée de 1986	14.10
Étendue de la présente vérification	14.15
Mandat et juridiction	14.19
Les conséquences d'un mandat imprécis	14.23
L'Aide à l'éducation postsecondaire	14.36
La gestion du programme	14.39
La budgétisation	14.46
Responsabilités et information de gestion	14.49
Développement social	14.54
A. L'aide sociale	14.57
La budgétisation	14.60
L'administration de l'aide sociale par les bandes	14.65
L'administration de l'aide sociale par le MAINC	14.70
B. L'aide à l'enfance	14.72
La prestation de services	14.75
La gestion du programme	14.77
C. Les soins aux adultes	14.82
Logement et immobilisations communautaires	14.88
Modalités de financement des services offerts aux Indiens	14.91
Le processus de financement	14.93
Les déficits des bandes	14.107
Les modes optionnels de financement (MOF)	14.110
Nécessité d'une amélioration de la gestion	14.118
Pièces	
14.1 Administration du Programme des affaires indiennes	
14.2 Mandat législatif - Services offerts aux Indiens	
14.3 Services de développement social offerts aux Indiens inscrits	
14.4 Dépenses afférentes au développement social	
14.5 Paiements de transfert effectués au titre des services offerts aux Indiens pour 1987-1988	

14

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Points saillants

L'administration des affaires indiennes représente l'un des secteurs les plus complexes de l'administration publique car elle touche des questions ardues qui se rapportent à l'histoire, à la constitution, aux relations fédérales-provinciales et à la vie sociale. (Paragraphes 14.1 à 14.9)

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) ne dispose pas d'un mandat clair et précis en ce qui a trait au financement ou à la prestation de services, dans le cadre des programmes d'aide à l'éducation postsecondaire et de développement social. Il s'ensuit que son rôle et ses responsabilités ne sont pas évidents et qu'il n'est pas vraiment tenu de rendre des comptes au Parlement en ce qui concerne ces activités. (14.19 à 14.27)

Cette absence d'un mandat clair et précis a comme conséquence que les Indiens sont dans l'incertitude vis-à-vis des services offerts et ils ne comprennent pas toujours très bien l'objet de ces activités. (14.28 à 14.31)

Le ministère requiert un mandat clair et précis qui définit les responsabilités du gouvernement du Canada en ce qui concerne la prestation et le financement de services à l'intention des Indiens. Un tel mandat faciliterait la négociation d'ententes entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les bandes indiennes, et permettrait de combler les lacunes en matière d'obligation de rendre compte. (14.32 à 14.35)

Le ministère a amélioré ses systèmes et procédés dans les domaines du logement et des installations communautaires. (14.89, 14.90)

Depuis plus de vingt ans, nous indiquons que le ministère n'est pas en mesure d'assurer le Parlement que les fonds versés aux bandes par le biais d'accords de contribution et d'autres modes de financement sont utilisés aux fins prévues. (14.95 à 14.98)

Il existe toujours un urgent besoin de méthodes de financement plus pratiques dans le cas des bandes. Une telle mesure comprendrait l'exercice d'un contrôle réaliste de la part du MAINC. (14.118 à 14.122)

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN

Introduction

Responsabilité du gouvernement fédéral à l'endroit des Indiens

14.1 Le mandat qui autorise la prestation de services aux Indiens découle principalement de la Loi sur les Indiens et de la Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, adoptée en 1970. Le ministère administre les terres et les fonds qui appartiennent aux Indiens, et il asssure la prestation de services fondamentaux (comme l'éducation, l'aide sociale, le logement et les installations communautaires) aux Indiens inscrits et aux Inuit.

14.2 Au 31 décembre 1986, le Canada comptait 388 000 Indiens inscrits (ce qui représente environ 1,5 p. 100 de la population canadienne). De ce nombre, 264 000 (68 p. 100) habitaient une réserve.

14.3 Il existe au Canada 592 bandes indiennes qui comptent chacune, en moyenne, 450 habitants dans une réserve. Les réserves sont disséminées partout au Canada et bon nombre d'entre elles sont isolées dans des régions situées au nord du pays et qui n'ont que très peu de possibilités au plan économique (17 p. 100 des réserves ne sont pas accessibles par route toute l'année).

14.4 De 1975-1976 à 1986-1987, le budget du Programme des affaires indiennes est passé de 460 millions à 1,7 milliard de dollars. Si l'on tient compte de l'inflation, cela représente une croissance réelle de l'ordre de 68 p. 100. En comparaison, la population indienne a augmenté de 32 p. 100.

14.5 Plusieurs facteurs sont à l'origine d'une demande soutenue au chapitre des services fédéraux offerts aux Indiens. Ainsi, la croissance annuelle de la population indienne (à 2,2 p. 100) est plus élevée que celle de la population canadienne en général. De plus, les modifications apportées en 1985 à la Loi sur les Indiens (projet de loi C-31) dans le but d'assurer l'égalité aux hommes et aux femmes, pourraient donner lieu à l'inscription, à titre d'Indien, de 80 000 à 100 000 personnes.

14.6 Bien que le gouvernement fédéral consacre actuellement des sommes importantes aux Indiens, les indicateurs sociaux démontrent que les Indiens vivent toujours dans des conditions plus défavorables que les autres Canadiens. Ainsi, par exemple, l'espérance de vie d'un Indien, à la naissance, se situe à environ dix ans de moins que la moyenne canadienne.

14.7 Dans un feuillet d'information paru au mois de mars 1988, le ministère résumait la situation ainsi :

> Les conditions de vie des Indiens se sont grandement améliorées durant le dernier quart de siècle. Mais malgré les progrès réalisés, il reste encore beaucoup à faire. Les Indiens comptent encore parmi les plus défavorisés de tous les Canadiens. Les changements établis durant les 25 dernières années ont néanmoins pris un essor vigoureux.

14.8 Ces dernières années, des modifications de grande importance sont survenues au chapitre de la prestation des services aux communautés indiennes. En 1986-1987, 64 p. 100 des fonds relatifs au Programme des affaires indiennes étaient gérés par des bandes indiennes et des conseils et associations tribaux, comparativement à 39 p. 100 en 1979-1980 (voir la pièce 14.1).

14.9 La tendance en vue de l'administration, par des Indiens, des services qui leur sont offerts est appuyée par des priorités ministérielles courantes qui insistent sur le contrôle, par des Indiens, de la prestation de services ainsi que sur la réduction de l'effectif du ministère au fur et à mesure que les responsabilités sont transférées.

La vérification intégrée de 1986

14.10 Dans notre Rapport de 1986, nous critiquions vertement la gestion des terres et l'administration des successions et des deniers des Indiens. En réponse à nos constatations, le ministère a entrepris un bon nombre d'initiatives. Le ministre a demandé au président du Conseil du Trésor de mener une étude détaillée du secteur Terres, revenus et fidéicommis du MAINC. Depuis janvier 1988, le ministère a assumé l'entière responsabilité de la réalisation des phases II et III de l'étude et il prévoit terminer la phase II d'ici décembre 1988. Le secteur Terres, revenus et fidéicommis s'est vu consolidé par l'attribution d'années-personnes qui proviennent d'autres secteurs du ministère, et il a bénéficié de la nomination de deux nouveaux directeurs généraux ainsi que de l'élaboration de programmes de formation d'agents.

14.11 Le 28 mars 1988, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien présentait au Parlement le projet de loi C-123 destiné à modifier la Loi sur les Indiens. Les modifications proposées ont pour but de clarifier les responsabilités du ministre en ce qui concerne les comptes en fiducie des Indiens mineurs, et de faire augmenter la part d'une succession qui revient au conjoint d'une personne qui meurt sans laisser de testament. Ces modifications touchent des questions qui ont été soulevées lors de notre vérification de 1986.

14.12 En réponse à nos constatations relatives à l'enseignement primaire et secondaire, le ministère a indiqué qu'il attendait les résultats d'une étude réalisée par l'Assemblée des premières nations avant de réviser ses politiques. Les résultats de cette étude ont été rendus publics au mois de mai 1988.

Pièce 14.1

ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES AFFAIRES INDIENNES

	1979-1980		1986-1987	
	000s $	%	000s $	%
Fonds administrés par les bandes indiennes	276 956	38,5	1 092 086	64,1
Fonds administrés par les provinces	32 699	4,6	218 972	12,8
Fonds administrés par le MAINC	409 271	56,9	393 968	23,1
TOTAL	718 926	100,0	1 705 026	100.0

Source : le MAINC

14.13 En ce qui concerne les revendications globales, la nouvelle politique du ministère, approuvée au mois de décembre 1986, exige que les ententes définitives soient accompagnées de plans de mise en oeuvre. Le ministère compte émettre des lignes directrices sur la procédure à suivre par les négociateurs pour l'élaboration de plans de mise en oeuvre en 1988-1989.

14.14 Le ministère présente au Comité permanent des comptes publics des rapports d'avancement réguliers sur sa réponse à notre vérification intégrée de 1986, tel que requis dans les quatrième et cinquième rapports de ce comité, préparés en 1987.

Étendue de la présente vérification

14.15 Cette année, nous avons examiné trois grandes activités dans le cadre des services aux Indiens :

	Dépenses prévues pour 1987-1988 (en millions de dollars)
- Aide à l'éducation postsecondaire (AÉP)	111
- Développement social (aide sociale, aide à l'enfance et soins aux adultes)	409
- Logement et immobilisations communautaires	309
	829

Source : le Budget des dépenses 1988-1989, partie III

14.16 Outre les activités susmentionnées, nous avons également examiné de façon générale les modalités de financement dans les cas où les fonds sont transférés à des bandes indiennes, qui se chargent d'assurer la prestation des services. Nous avons, plus précisément, examiné de quelle façon étaient utilisés les accords en matière de contribution et les modes optionnels de financement.

14.17 Dans le but d'examiner les services administrés par les 592 bandes indiennes, nous avons prélevé un échantillon représentatif de 30 bandes. Nous avons ensuite examiné de quelle façon le ministère procédait pour contrôler ces responsabilités transférées.

14.18 Nous avons utilisé les résultats de vérifications effectuées par la Direction générale de la vérification du MAINC dans les cas où elles étaient déjà terminées ou dans les cas où elles constituaient un complément à nos travaux.

Mandat et juridiction

14.19 Dans notre Rapport de 1986, nous soulignions la nature imprécise du mandat du MAINC en ce qui concerne ses responsabilités de fiduciaire par rapport aux terres des réserves indiennes et aux deniers des Indiens. Cette année, nous avons examiné le mandat du ministère en ce qui concerne le développement social et l'aide à l'éducation postsecondaire. Notre objectif consistait à déterminer si le mandat du ministère dans ces domaines était clairement défini, et s'il prévoyait des pouvoirs précis concernant ces activités.

14.20 Une fois de plus, nous avons décelé de sérieux problèmes en ce qui concerne le mandat et les pouvoirs du MAINC. Bien que les activités (ou programmes, comme on s'y réfère souvent sous ce nom) existent depuis déjà un certain nombre d'années, la Loi sur les Indiens ne mentionne aucune de ces deux formes d'aide.

14.21 En vertu de la Loi constitutionnelle de 1867, le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois concernant les Indiens et les terres réservées pour les Indiens. D'après l'interprétation faite de cette disposition, le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois concernant les Indiens, qu'ils habitent une réserve ou non, si les lois en question portent sur des questions d'intérêt pour les Indiens. Conformément à ce pouvoir, la Loi sur les Indiens prévoit la création d'un certain nombre de programmes portant sur des questions d'intérêt pour les Indiens, notamment les successions, l'éducation et la gestion de biens immobiliers.

14.22 Cependant, la loi ne prévoit rien à propos d'activités comme l'aide à l'éducation postsecondaire, l'aide à l'enfance, l'aide sociale, les soins aux adultes, aux particuliers et aux familles. Les pouvoirs relatifs aux activités d'aide à l'éducation postsecondaire et d'aide à l'enfance découlent uniquement des lois de crédits adoptées chaque année, alors que les pouvoirs relatifs aux autres activités de développement social ne sont prévus dans aucun texte de loi. La pièce 14.2 illustre le mandat législatif concernant des services précis offerts aux Indiens.

Pièce 14.2

MANDAT LÉGISLATIF - SERVICES OFFERTS AUX INDIENS

Activité	Loi habilitante	Responsabilités assumées par le MAINC	Secteurs qui font l'objet de différends, et commentaires
Aide à l'éducation postsecondaire	Loi de crédits nº 3 pour 1987-1988	Aide les Indiens inscrits et les Inuit à accéder aux universités et collèges canadiens reconnus.	Aucun différend d'importance avec les provinces.
Développement social			
A. Aide sociale	Aucune	Versement de fonds pour aider les Indiens inscrits : a) qui habitent des réserves b) qui n'habitent pas de réserves, tant qu'ils ne satisfont pas aux exigences provinciales en matière de résidence.	Différends avec les provinces au sujet de l'interprétation des expressions «qui n'habitent pas une réserve» et «exigences en matière de résidence». Problèmes au chapitre de la juridiction, notamment à la ligne Motherwell-Hunter, en Alberta.
B. Aide à l'enfance	Loi de crédits nº 3 pour 1987-1988	Financement pour fins de prévention, de protection, d'adoption et de soutien familial aux Indiens inscrits : a) qui habitent des réserves b) qui n'habitent pas de réserves, tant qu'ils ne satisfont pas aux exigences provinciales en matière de résidence.	Il n'existe pas d'ententes officielles pour le financement et la prestation de ces services dans toutes les provinces.
C. Soins aux adultes	Aucune	Financement pour les services d'aide familiale, les foyers d'accueil et les soins en établissement offerts aux Indiens inscrits qui habitent habituellement des réserves.	Différends avec les provinces au sujet de l'aide aux Indiens qui souffrent d'un handicap physique ou mental, dans les institutions situées ailleurs que dans les réserves. Certaines institutions des réserves ne détiennent pas de permis du gouvernement provincial.
Logement et immobilisations communautaires	Loi sur les Indiens	Aide financière accordée aux bandes indiennes pour le logement (réserves) et les immobilisations communautaires.	Aucun différend d'importance avec les provinces.

Remarques :

1. Le paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867 confère au Parlement le pouvoir d'adopter des lois touchant «Les Indiens et les terres réservées pour les Indiens».
2. L'article 4 de la Loi sur le MAINC stipule que les fonctions et pouvoirs du ministre comprennent toutes les questions qui se rapportent aux Indiens, et sur lesquelles le Parlement du Canada a juridiction.
3. Les lois annuelles de crédits confèrent au ministère le pouvoir de dépenser les fonds reçus pour la prestation de services précis aux Indiens.
4. Les provinces ont le pouvoir d'adopter des lois qui se rapportent à l'éducation et au bien-être de leurs habitants.
5. En vertu de l'entente Motherwell-Hunter conclue entre le Canada et l'Alberta, les services sociaux sont offerts et financés en fonction de la situation géographique et des critères de possibilité ou de non possibilité d'occuper un emploi.

Les conséquences d'un mandat imprécis

14.23 Nous nous préoccupons des programmes autorisés uniquement en vertu d'une loi de crédits, étant donné que le Président de la Chambre des communes a décrété, à plus d'une reprise, que ces lois ne pouvaient pas servir à lancer des programmes. En 1977, le Président de la Chambre émettait l'avis suivant :

> Le Parlement autorise le gouvernement à agir en adoptant des lois et lui alloue l'argent pour financer les programmes autorisés en adoptant une loi portant affectation de crédits. A mon avis, il ne faudrait donc pas qu'un crédit serve à obtenir une autorisation qui doit normalement faire l'objet d'une loi ...

14.24 Un avocat indépendant partage notre position à ce sujet. Il nous a fait savoir que la création de programmes de dépenses, par le biais de lois de crédits, n'est pas,

> à proprement parler illégale, mais que le fait de créer de grands programmes de dépenses par le biais d'un bref renvoi dans le Budget des dépenses annexé aux lois de crédits risque de mettre en jeu l'intégrité du contrôle exercé par le Parlement sur les dépenses engagées par le pouvoir exécutif. Cette façon de procéder suppose le transfert de pouvoirs indéterminés au gouvernement, sans l'obliger réellement à rendre des comptes au Parlement en ce qui a trait au contenu de tels programmes (puisqu'il n'existe aucune norme législative sur laquelle se fonder pour évaluer le rendement des programmes). De plus, le groupe visé par la législation, en l'occurence les Indiens, comprend peu, ou pas du tout ses droits en vertu de ces programmes. Bien que ces facteurs en eux-mêmes ne rendent pas nécessairement ces programmes illégaux, ils ne reflètent pas les normes les plus élevées que s'impose habituellement le Parlement. (Traduction)

Des représentants du Bureau du contrôleur général nous ont fait savoir que par la suite du décret du Président de la Chambre, le gouvernement n'utilise plus les lois de crédits pour obtenir l'autorisation de créer un nouveau programme.

14.25 Les activités aide sociale et soins aux adultes, aux particuliers et aux familles nous préoccupent davantage, étant donné que nous n'avons pas trouvé de loi habilitante pour ces programmes, même parmi les lois de crédits. La seule conclusion à tirer est que ces activités ne sont pas dûment autorisées.

14.26 En adoptant une loi habilitante, le Parlement oblige un ministère à mettre en oeuvre certaines activités. En l'absence d'une telle loi, comme c'est le cas pour les services ci-haut mentionnés offerts aux Indiens, les obligations du ministère ne sont pas définies, et de ce fait, il ne peut être tenu de rendre compte au Parlement.

14.27 L'absence d'un mandat fédéral clairement défini pour les activités de développement social fait en sorte qu'il est impossible de déterminer avec précision les rôles et responsabilités des gouvernements fédéral et provinciaux concernant le financement et la prestation de services sociaux aux Indiens.

14.28 En vertu de la Loi constitutionnelle, les gouvernements provinciaux ont le pouvoir d'adopter des lois qui se rapportent à la prestation de services de bien-être social à leurs habitants. Toutes les provinces ont adopté des lois et élaboré des programmes dans le but d'aider les personnes démunies. Cependant, les provinces estiment que, même si elles exercent une juridiction dans ce domaine, les Indiens relèvent du gouvernement fédéral et c'est donc ce dernier qui devrait financer la prestation de tels services, du moins dans le cas d'Indiens qui habitent une réserve.

14.29 Comme la plupart des provinces refusaient de financer la prestation de services sociaux à l'intention des collectivités indiennes, le gouvernement fédéral a accepté d'assumer cette responsabilité. Le montant requis pour «combler le fossé» s'élève maintenant à 400 millions par année. Le MAINC finance les services sociaux offerts aux Indiens par le biais d'une myriade d'ententes conclues avec les bandes, avec les provinces et avec les territoires. Il s'ensuit des écarts en ce qui concerne les services offerts aux Indiens au sein même d'une province et entre les provinces, ainsi que les normes en matière de financement et de prestation de services, les exigences en matière de rapports et les ententes de partage des coûts conclues entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

14.30 Voici quelques exemples des problèmes qui découlent de cette situation.

> Aide sociale : les modalités de prestation et de financement de services d'aide sociale varient selon la province. Les Indiens inscrits qui quittent leur réserve doivent satisfaire à des conditions provinciales en matière de résidence (généralement un an) avant d'être admissibles aux termes de programmes provinciaux. Les règles à suivre sont complexes et elles prêtent à interprétation.
>
> Soins aux adultes : le principal différend concerne les responsabilités à l'endroit des Indiens qui souffrent d'un handicap physique ou mental, et qui sont logés dans une institution située ailleurs que sur une réserve. En raison de l'absence de politique dans ce secteur, le financement des soins aux adultes n'est pas le même partout, tout aussi bien dans une province qu'entre celles-ci.

De telles situations engendrent des incertitudes tant pour les gouvernements en cause que pour les Indiens.

14.31 La nature imprécise de ces ententes a provoqué des différends entre le MAINC et les provinces au sujet du financement de certains services d'aide sociale. Au 31 mars 1988, le montant des réclamations faites au gouvernement fédéral représentait plus de 70 millions de dollars.

14.32 L'absence d'un mandat clair et précis en ce qui concerne le développement social et l'aide à l'éducation postsecondaire a contribué à de graves problèmes qui sont décrits tout au long du présent chapitre. Tant que les paramètres des activités développement social et aide à l'éducation postsecondaire, ainsi que les rôles et responsabilités du MAINC, ne seront pas clairement définis, il sera très difficile de gérer correctement ces activités et d'en rendre compte. Nous sommes d'avis que le meilleur moyen de préciser le type d'orientation requise serait d'enchâsser ces activités dans une loi.

14.33 Si le MAINC se voyait confier un mandat législatif, il pourrait s'en servir pour adopter des politiques en matière de services offerts aux Indiens, et pour rendre compte au Parlement. Qui plus est, il aiderait les Indiens à mieux comprendre les services et les avantages auxquels ils ont droit. Dans le cas des activités développement social, le mandat du MAINC permettrait de définir et d'officialiser les responsabilités du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des bandes indiennes en ce qui a trait au financement et à la prestation de ces services.

14.34 Nous savons combien il est difficile d'adopter des lois dans le domaine des affaires indiennes, et combien il faut de temps pour le faire. Nous croyons que d'autres mesures provisoires sont essentielles et, selon nous, réalisables. Comme nous l'indiquons dans le reste du présent chapitre, ces mesures comportent l'élaboration d'une politique, la définition des responsabilités en matière de financement et de prestation de services et du rôle des bandes indiennes, ainsi que la communication au Parlement des résultats obtenus.

14.35 Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait tenter d'obtenir un mandat clair et précis en ce qui concerne le financement et la prestation de services aux Indiens dans les domaines de l'aide à l'éducation postsecondaire et du développement social.

L'Aide à l'éducation postsecondaire

14.36 Au mois d'octobre 1977, le Conseil du Trésor approuvait le programme Aide à l'éducation postsecondaire (AÉP). Comme l'indique la circulaire E-12 du MAINC, l'objet de ce programme consiste à «encourager les Indiens inscrits et les Inuit à acquérir les titres professionnels et universitaires qui leur permettront de se suffire à eux-mêmes et de participer, dans la mesure de leurs moyens, au progrès de la collectivité indienne et de la société canadienne.»

14.37 Les étudiants qui participent à ce programme reçoivent de l'aide financière sous forme de subvention, pour le paiement des frais de scolarité, des livres et des fournitures. Les étudiants à temps complet sont admissibles à recevoir d'autres types d'aide qui couvrent les frais de subsistance pour leurs enfants et pour eux-mêmes. Exception faite de certains services prescrits, comme l'allocation pour le logement, le montant de l'aide accordée n'est pas fonction du revenu de l'étudiant ni du revenu de ses parents ou de son conjoint.

14.38 Au moment du lancement du programme, en 1977, on estimait à 3 300 le nombre de participants. En 1987-1988, 14 447 étudiants ont bénéficié d'une aide financière, à un coût prévu de 111 millions de dollars.

La gestion du programme

14.39 Environ 40 p. 100 de l'aide est offerte par le biais des bureaux régionaux et des bureaux de district du MAINC. Les autres 60 p. 100 relèvent des bandes et des conseils tribaux.

14.40 **L'AÉP administrée par le MAINC.** Lorsque le ministère administre l'AÉP, nous avons constaté que la façon de procéder diffère selon la région. En conséquence, il lui est impossible de s'assurer que les étudiants qui se retrouvent dans des situations semblables reçoivent de l'aide conformément aux directives de la circulaire E-12. Ainsi, par exemple, les étudiants de l'Ontario et de l'Alberta reçoivent une allocation pour leurs déplacements, alors que ceux du Québec et de la Saskatchewan ne reçoivent une telle allocation que dans des cas exceptionnels. Des étudiants de l'Ontario qui participaient à un cours d'une semaine ont reçu une aide financière, alors que les étudiants de la Colombie-Britannique ne peuvent se prévaloir du programme que lorsqu'ils suivent un cours d'au moins un an. L'administration centrale du MAINC était au courant de ces différences, mais elle n'a pas pris de mesures pour assurer une plus grande équité et une plus grande uniformité.

14.41 De plus, nous avons examiné 70 dossiers d'étudiants dans trois régions et avons relevé de nombreuses erreurs : des paiements erronés, des sommes versées à des étudiants non-admissibles, et pour des cours non-admissibles, l'absence de documentation pour étayer le paiement d'indemnités de logement et de frais de garde, et des données historiques incomplètes sur certains étudiants pour veiller, par exemple, à ce que la durée de l'admissibilité soit respectée.

14.42 **L'AÉP administrée par des bandes indiennes.** Dans le cas de la fraction des fonds de l'AÉP administrée par des bandes indiennes, nous avons examiné la façon de procéder du MAINC pour exercer une surveillance du transfert de responsabilités aux 17 bandes indiennes (dans notre échantillon de 30 bandes) qui administraient l'accord en matière de contribution qui s'y rattache ou qui faisaient partie d'un conseil tribal qui avait signé un tel accord.

14.43 Nous avons relevé des écarts en ce qui concerne les conditions imposées aux bandes dans le cadre de ces accords de contribution. Ainsi, par exemple, certains bureaux de district exigent le respect de la circulaire E-12, alors que d'autres bureaux ne l'imposent pas. En conséquence, le ministère est incapable de s'assurer que les membres de bandes indiennes reçoivent l'aide à laquelle ils ont droit en vertu de la circulaire.

14.44 Nous avons également pu constater d'importants écarts en ce qui concerne la façon dont le MAINC exerce ses pouvoirs en matière de surveillance des accords de contribution. En effet, les méthodes de surveillance varient selon la région. En Alberta et en Colombie-Britannique, elles consistent en des visites périodiques aux bureaux des bandes indiennes, alors qu'au Manitoba, les visites sont à peu près inexistantes.

14.45 En bref, le MAINC n'a pas défini avec clarté si les bandes indiennes et les conseils tribaux, en assumant la responsabilité du programme Aide à l'éducation postsecondaire, jouent un rôle de gestionnaire (avec le pouvoir de modifier les règles) ou d'administrateur (en appliquant les règles qui se rapportent au programme, telles que définies par le MAINC). Dans le but de veiller à ce que l'AÉP soit dûment administrée, le ministère doit fournir aux bandes une structure de base claire et uniforme en matière de politique. Jusqu'à maintenant, cela n'a pas été fait.

La budgétisation

14.46 Depuis la création du programme, le budget de l'AÉP a été rajusté en fonction du nombre de participants. Le MAINC n'a pas établi de projection de ses besoins financiers annuels; il s'est appuyé plutôt sur les budgets supplémentaires. En conséquence, les employés des bureaux régionaux et des bandes indiennes ne connaissaient jamais avec certitude les fonds disponibles pour l'AÉP, au début de l'exercice.

14.47 On voit, par exemple, dans le Budget des dépenses principal de 1986-1987, que le budget du programme était de 69 millions de dollars. Afin de pouvoir financer les demandes reçues au cours de l'année, des fonds supplémentaires de 17 millions de dollars ont été obtenus par le biais de Budgets des dépenses supplémentaires et une somme de 10 millions de dollars qui était affectée à d'autres activités a été réaffectée à l'AÉP.

14.48 En 1987-1988, le MAINC a établi un budget fixe pour l'activité Aide à l'éducation postsecondaire, et rajusté les opérations qui s'y rattachent de façon à veiller à ce que les dépenses demeurent en deçà de la limite imposée. Autrement dit, une fois le budget de l'exercice courant épuisé, les demandes d'aide financière étaient reportées aux exercices suivants. Il s'en est donc suivi que les étudiants devaient s'adresser à d'autres sources pour obtenir les fonds nécessaires, ou reporter leurs projets d'études.

Responsabilités et information de gestion

14.49 Le programme Aide à l'éducation postsecondaire est autorisé uniquement par le biais des lois annuelles de crédits et ne repose pas sur un mandat législatif clair. En conséquence, sa réalisation est laissée à la discrétion du MAINC. De plus, l'obligation qu'a le MAINC de rendre compte au Parlement et au grand public, autrement que par le biais de rapports financiers normalisés, n'est pas évidente. Le MAINC n'a jamais tenté cependant de clarifier son mandat ou ses responsabilités envers le Parlement en ce qui concerne l'AÉP.

14.50 En l'absence d'un mandat clair et précis, les objectifs de l'AÉP sont passés, au fil des ans, d'un encouragement à acquérir des titres universitaires et professionnels à un encouragement à participer à des études postsecondaires, quelles qu'elles soient. Par conséquent, le ministère a eu de la difficulté à élaborer des indices pour mesurer soit l'atteinte des objectifs, soit les résultats du programme. Le taux de participation, c'est-à-dire le nombre d'étudiants dans un groupe d'âge par rapport à la population totale de ce groupe, constitue le seul indice de rendement dont on dispose.

14.51 D'après le MAINC, le taux de participation, en 1985-1986, des Indiens et Inuit de 19 à 24 ans était inférieur au tiers de celui de la population canadienne (soit 7,1 p. 100 par rapport à 24,5 p. 100). Il convient cependant de noter que l'AÉP encourage les étudiants d'âge mûr à retourner aux études; près de 50 p. 100 des étudiants qui participent au programme sont âgés de plus de 25 ans.

14.52 Les gestionnaires ont besoin de données fiables pour surveiller les résultats de l'AÉP. Cependant, le MAINC ne compile pas de façon systématique des données sur le nombre de participants qui décrochent un diplôme et sur d'autres statistiques pertinentes. Cette situation nous préoccupe puisque de telles statistiques pourraient servir à gérer le programme, et à déterminer son orientation ultérieure. De plus, ces statistiques fourniraient une information précieuse au Parlement, dans la partie III du Budget des dépenses. Le MAINC n'a pas encore réussi à élaborer et à mettre en oeuvre un système d'information qui réponde à ces besoins fondamentaux, bien qu'il ait tenté de le faire à plusieurs reprises.

14.53 Dans le cas du programme Aide à l'éducation postsecondaire, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait :

a) lorsqu'il administre le programme lui-même :

- **assurer le respect des politiques afférentes à ce programme;**
- **tenir des dossiers précis, et à jour, sur les requérants;**

b) lorsqu'il confie l'administration du programme à des bandes indiennes :

- **définir le rôle et les responsabilités des bandes et s'assurer que ses politiques sont respectées;**
- **préciser, dans les accords en matière de contributions, les statistiques opérationnelles que les bandes devraient fournir au ministère;**

c) dans les deux cas :

- **compiler des statistiques essentielles et pertinentes comme le taux de réussite, le nombre total de diplômés, le nombre de diplômés dans chaque domaine, et le nombre de diplômés qui ont trouvé un emploi.**

Développement social

14.54 L'activité Développement social offre de l'aide financière et des services de bien-être social aux Indiens admissibles qui habitent une réserve. Le MAINC estime que les Indiens inscrits qui ne vivent pas sur une réserve devraient être admissibles à recevoir de l'aide et des services de leur communauté et de leur province, au même titre que les autres résidents.

14.55 Le coût total de l'activité Développement social devait se situer à 409 millions de dollars pour 1987-1988. Ce montant comprend une somme de 50 millions de dollars environ au titre des services sociaux offerts aux Indiens qui ne vivent pas sur une réserve et qui ne satisfont pas aux conditions provinciales en matière de résidence.

14.56 Notre vérification a porté sur trois grands secteurs : l'aide sociale, l'aide à l'enfance et les soins aux adultes. La pièce 14.3 indique les services précis fournis, la méthode de prestation et les modalités de financement. La pièce 14.4 indique les tendances en ce qui concerne les dépenses.

A. L'aide sociale

14.57 L'Aide sociale offre une aide financière aux célibataires et aux chefs de famille afin de leur permettre de satisfaire à leurs besoins fondamentaux comme se nourrir, se vêtir et se loger, ainsi que certains besoins spéciaux comme l'achat de meubles et d'appareils électriques essentiels. Le ministère se fonde généralement sur les critères provinciaux d'admissibilité et les barèmes de paiement provinciaux pour ce programme.

14.58 Étant donné la situation économique précaire qui prévaut dans de nombreuses réserves, le pourcentage d'Indiens qui habitent une réserve et qui reçoivent de l'aide sociale est beaucoup plus élevé que dans le cas des autres Canadiens (44 p. 100, comparativement à 8 p. 100 en 1986-1987). Les dépenses prévues pour 1987-1988 s'élèvent à 304 millions de dollars.

14.59 L'administration de l'aide sociale comprend l'évaluation de l'admissibilité des requérants, le calcul des paiements et l'émission des chèques aux bénéficiaires admissibles. Certains services d'orientation sont également fournis. À l'intérieur des réserves, 80 p. 100 des bandes administrent leurs propres programmes à l'aide des fonds fournis par le MAINC, par le biais d'accords en matière de contribution. Le reste de l'aide offerte dans les réserves est administrée par le MAINC ou, dans certains cas, par la province.

La budgétisation

14.60 Lors de la budgétisation de l'aide sociale, les bureaux de district commencent par évaluer les besoins de chaque bande pour l'année à venir. Ces données sont ensuite consolidées pour former la base de données sur l'aide sociale. Les résultats font par la suite l'objet d'un examen critique dans les bureaux régionaux et à l'administration centrale avant d'être présentés au Conseil du Trésor pour fins d'examen et d'approbation en vue du Budget des dépenses du MAINC. Pendant de nombreuses années, le montant inscrit au Budget des dépenses principal a été considérablement inférieur aux coûts réels de l'aide sociale, forçant le MAINC à demander des fonds supplémentaires plus tard au cours de l'exercice financier.

14.61 En examinant le processus budgétaire, nous avons constaté que, dans l'ensemble, le budget préparé par les bureaux de district était relativement précis (à 3 p. 100 près) par rapport aux coûts réels pour les trois derniers exercices financiers. Cependant, le budget initial était réduit dans les bureaux régionaux, à l'administration centrale et au Conseil du Trésor, avant que le montant à inscrire au Budget des dépenses principal ne soit approuvé.

14.62 De plus, avant d'attribuer des fonds approuvés, l'administration centrale et les bureaux régionaux réservaient souvent une partie du budget au fonds de prévoyance. En conséquence, le montant attribué à chaque bande, au début de l'exercice financier, était généralement bien en-deçà des coûts réels de l'exercice précédent.

14.63 Il s'ensuit que les gestionnaires du ministère et les administrateurs des bandes n'utilisent pas leurs budgets consacrés à l'aide sociale pour la planification et le contrôle étant donné que ces budgets ne sont pas réalistes. Les bandes sont en droit de s'attendre à un plein remboursement des coûts réels de l'aide sociale payée à leurs membres qui vivent sur une réserve.

14.64 Nous avons appris que pour l'exercice 1988-1989, le ministère a abandonné cette pratique qui consistait à réserver des fonds. Ainsi donc, tous les fonds affectés au Développement social doivent être inclus dans le budget initial accordé à une bande.

L'administration de l'aide sociale par les bandes

14.65 En examinant les services d'aide sociale pour les 30 bandes de notre échantillon représentatif, nous avons examiné les modalités qui régissent l'administration du programme par les bandes autorisées.

14.66 **Réalisation du programme.** Lors de l'examen de la documentation dans les bureaux locaux, nous avons constaté :

- qu'aucun membre de bande ne s'était plaint aux représentants du ministère qu'on lui avait refusé des prestations d'aide sociale auxquelles il avait droit;
- que seules des erreurs isolées avaient été commises lors de la détermination de l'admissibilité et du niveau d'aide;
- que seuls des rajustements mineurs avaient été effectués par suite de la vérification des demandes de remboursement mensuelles présentées par les bandes.

14.67 Nous en sommes venus à la conclusion que les bandes qui faisaient partie de notre échantillon administraient l'aide sociale conformément aux exigences fondamentales. Dans un cas où un problème est survenu, le MAINC a réagi promptement dans le but d'éviter que les paiements ne soient interrompus.

14.68 **Examen du programme.** Le ministère exerce une surveillance sur la prestation de services d'aide sociale par les bandes, dans le but de veiller à ce que soient respectées les modalités des accords en matière de contribution. L'examen périodique du programme permet également d'offrir la formation et le soutien requis aux administrateurs de l'aide sociale à l'emploi des bandes. Dans le cas des bandes comprises dans notre échantillon, nous avons examiné le processus en place pour réaliser ces examens de programme, ainsi que les rapports qui en découlent.

SERVICES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL OFFERTS AUX INDIENS INSCRITS

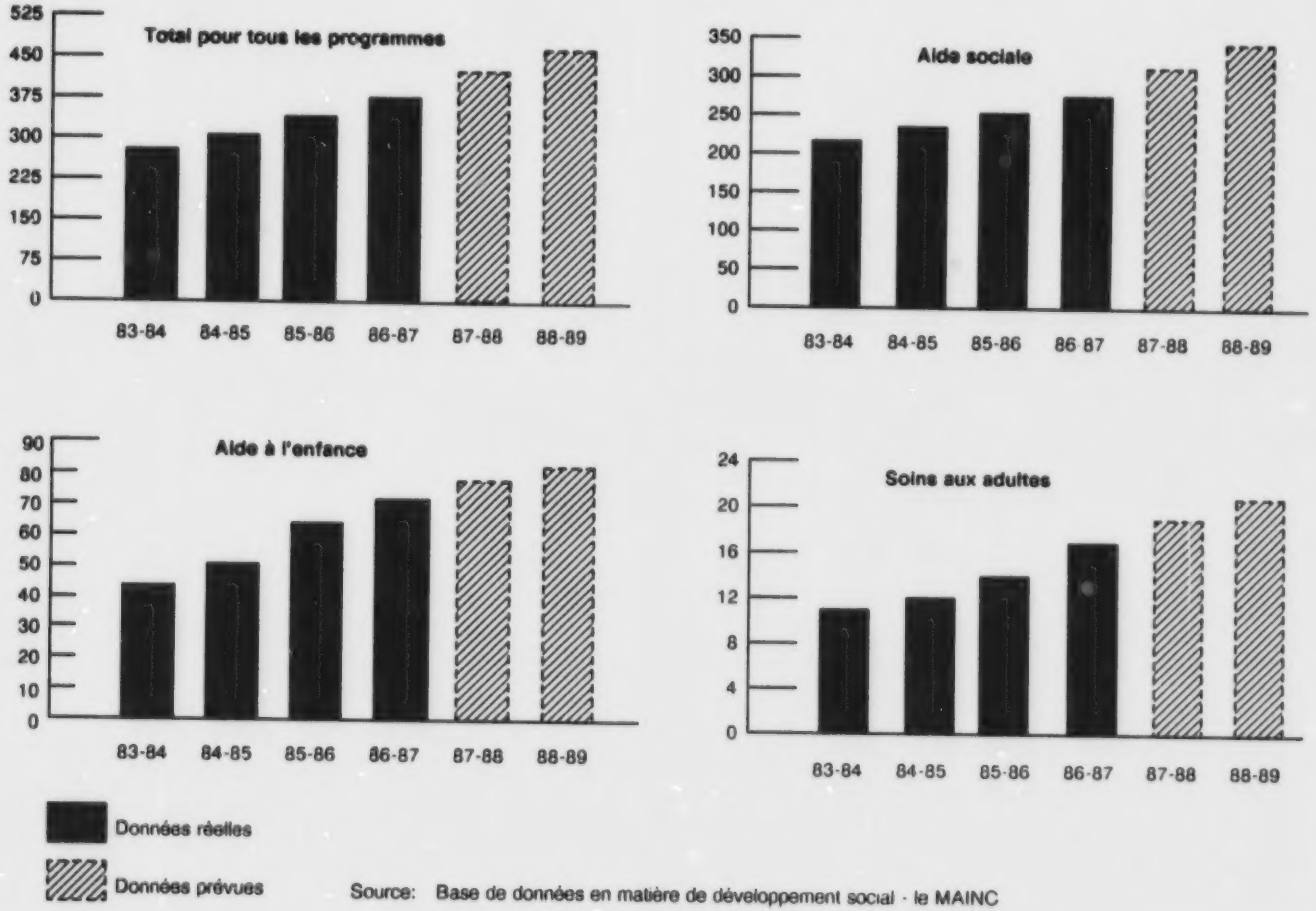
Nature des services offerts	Réalisation des programmes	Financement
A. Aide sociale		
Paiements d'aide sociale en vue d'aider les Indiens à satisfaire des besoins fondamentaux (nourriture, logement, vêtements) ainsi que des besoins spéciaux.	Réserves - 80% du programme administré par des bandes (1986-1987) - Provinces : Ontario et Alberta (entente Motherwell-Hunter) - Reste du programme : le MAINC	Réserves - Bandes : ententes en matière de contribution qui prévoient le remboursement des coûts réels admissibles - Ontario : entente conclue en 1965; financement à long terme assuré en vertu de la loi dite Family Benefits Act, et la moitié des paiements sont recouvrés, en vertu du Régime d'assistance publique du Canada - Alberta : Entente Motherwell-Hunter - le MAINC : paiements directs à des particuliers (subventions)
	Ailleurs que dans les réserves - Provinces, une fois que les Indiens satisfont aux conditions en matière de résidence - Alberta : Entente Motherwell-Hunter	Ailleurs que dans les réserves - Les provinces paient les services une fois que les Indiens satisfont aux conditions en matière de résidence - Alberta : les services peuvent être payés par le MAINC, en vertu de l'entente Motherwell-Hunter (situation géographique et critères de possibilité ou de non possibilité d'occuper un emploi) - Manitoba : le MAINC rembourse la province (16 millions de dollars par année) - Saskatchewan : dans le district administratif du Nord, le MAINC paie les services pour tous les Indiens inscrits

Pièce 14.3

SERVICES DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL OFFERTS AUX INDIENS INSCRITS

Nature des services offerts	Réalisation des programmes	Financement
B. Aide à l'enfance		
Prévention, protection, adoption et soutien familial	Réserves Services offerts par des organismes provinciaux d'aide à l'enfance, des organismes d'Indiens ou les deux - 308 bandes (55%) ont assuré la prestation de certains services en 1986-1987 Ailleurs que dans les réserves - Organismes d'aide à l'enfance mandatés par les provinces	Réserves - Bandes : ententes en matière de contribution - Le MAINC rembourse les organismes d'aide à l'enfance provinciaux et indiens - Ontario : entente conclue en 1965 Ailleurs que dans les réserves - Les provinces payent les services une fois que les Indiens satisfont aux conditions en matière de résidence
C. Soins aux adultes		
(a) Aide familiale - préparation des repas et entretien ménager	Réserves Bandes Ailleurs que dans les réserves Sans objet	Réserves Bandes : ententes en matière de contribution Ailleurs que dans les réserves Sans objet
(b) Soins en institution - supervision ou soins de santé dans le cas des personnes âgées ainsi que des personnes qui souffrent d'un handicap, physique ou mental	Réserves Bandes : 2 institutions seulement sur 11 détiennent un permis délivré par la province Ailleurs que dans les réserves Organismes provinciaux ou privés	Réserves Bandes : ententes en matière de contribution Ailleurs que dans les réserves - Remboursement partiel à total dans cinq provinces ou territoires - Il n'existe pas d'ententes contractuelles officielles dans toutes les provinces ni pour tous les intervenants privés - Différends avec les provinces au sujet de la prestation et du financement des soins offerts aux personnes qui souffrent d'un handicap, physique ou mental

DÉPENSES AFFÉRENTES AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL
(en millions de dollars courants)



Source: Base de données en matière de développement social - le MAINC

Pièce 14.4

14.69 Nous avons constaté que les objectifs de l'examen des programmes n'étaient pas bien définis et que bien peu d'information était mise à la disposition des employés du ministère afin qu'ils sachent comment réaliser ces examens. Il n'existait aucune norme concernant la présentation de rapports, et le registre de données historiques sur les résultats ne renfermait pas beaucoup de documentation. Dans l'ensemble, l'examen des programmes était mal planifié et mal réalisé. Comme le ministère accorde la priorité au transfert de la responsabilité des programmes aux bandes indiennes, il a choisi de ne pas mettre l'accent sur l'examen périodique du programme.

L'administration de l'aide sociale par le MAINC

14.70 En 1986-1987, le ministère a administré des paiements d'aide sociale de l'ordre de 65 millions de dollars, destinés à des particuliers et à des familles. Ces montants ont été versés à des Indiens dont les bandes n'administrent pas le programme d'aide sociale, ou à des Indiens qui ne sont pas admissibles à recevoir de l'aide à cause des exigences de résidence imposées par certaines provinces.

14.71 De récents rapports de vérification interne sur l'aide sociale administrée par le MAINC font état de problèmes au chapitre de la répartition des tâches relatives à la détermination de l'admissibilité, au calcul des paiements et à l'émission de chèques dans certains bureaux. Cette situation, associée à l'absence de contrôles préventifs comme la rotation des cas et le contrôle par les superviseurs, a donné lieu à des risques d'erreurs dans les paiements d'aide.

B. L'aide à l'enfance

14.72 Par le biais du programme Aide à l'enfance, le MAINC verse des fonds pour la prestation de services d'aide aux enfants indiens et à leurs parents qui habitent une réserve. Les services financés comprennent la protection, l'adoption, le soutien familial, l'orientation, les garderies et les services d'aide familiale.

14.73 Ces dix dernières années, le MAINC s'est vu contraint d'augmenter ses dépenses en matière d'aide à l'enfance destinée aux enfants indiens parce que la plupart des provinces hésitent à fournir ou accroître les services offerts dans les réserves. De plus, bon nombre de collectivités indiennes ont commencé à avoir accès pour la première fois à ces services sociaux essentiels. Au cours des dernières années, les bandes ont commencé à fournir à leurs membres des services mieux adaptés au plan culturel (qu'ils habitent ou non une réserve). Les agences d'aide à l'enfance contrôlées par des Indiens desservent maintenant 32 p. 100 de toutes les bandes. De plus, 23 p. 100 des bandes reçoivent des fonds du MAINC pour la prestation de services non statutaires aux enfants et à la famille.

14.74 En 1987, la population indienne comptait environ 140 000 enfants âgés de 18 ans et moins. De ce nombre, 102 000 (73 p. 100) vivaient sur une réserve, et environ 6,4 p. 100 étaient confiés à la garde de personnes autres que leurs parents. L'aide à l'enfance devait coûter au ministère environ 78 millions de dollars en 1987-1988.

La prestation de services

14.75 Étant donné les liens spéciaux établis entre le gouvernement fédéral et les Indiens, celui-ci a accepté (par le biais du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) de veiller à ce que les familles et enfants indiens aient accès à des services d'aide à l'enfance. À cette fin, le MAINC rembourse aux gouvernements provinciaux et territoriaux ainsi qu'aux organismes accrédités d'aide à l'enfance (qu'ils soient administrés par des Indiens ou par un gouvernement provincial), le coût des services d'aide à l'enfance aux enfants et aux parents indiens qui habitent une réserve.

14.76 Les arrangements conclus varient selon la province et, dans certains cas, les Indiens ne sont pas admissibles à toute la gamme de services qui peuvent être accessibles aux Indiens d'une autre province. En Saskatchewan, par exemple, les Indiens n'ont pas droit aux services de prévention, qu'ils jugent les plus efficaces, parce qu'ils ne sont pas compris dans les services offerts par cette province. Il s'agit là d'une conséquence directe de la reconnaissance, par le gouvernement fédéral, des pouvoirs des gouvernements provinciaux et du respect des normes provinciales en matière d'aide à l'enfance. De plus, comme les ententes en matière d'aide à l'enfance varient également selon les bandes, les bandes d'une province ne sont pas toutes admissibles aux mêmes services ni aux mêmes montants de financement.

La gestion du programme

14.77 Le programme Aide à l'enfance du MAINC n'est fondé sur aucune politique particulière. Depuis sa création dans les années 50, le programme est plutôt adapté aux circonstances. Les arrangements conclus avec les provinces, avec les bandes et avec les conseils tribaux découlent des demandes exprimées par ces groupes plutôt que d'un programme ou d'une politique complète d'aide à l'enfance. Le ministère convient, dans sa circulaire sur le programme Aide à l'enfance, que : «des ententes officielles sont nécessaires pour acheminer, contrôler, administrer et surveiller tous les services d'aide offerts aux Indiens». Des ententes ont été élaborées séparément dans diverses régions du pays et avec différents groupes. Cela a eu comme conséquences un réseau complexe de prestation de services et 308 ententes qui englobent quelque 55 p. 100 des bandes.

14.78 L'absence de politique et de procédés appropriés fait en sorte que la nature des services offerts, les normes en matière de services et de financement, les exigences en matière de rapports, ainsi que les structures des ententes fédérales-provinciales en matière de partage des coûts, varient selon la province. Cette série complexe d'ententes rend la gestion globale du programme très difficile, voire impossible. À notre avis, beaucoup de ces problèmes de gestion découlent de l'absence d'un mandat clair et précis concernant l'aide à l'enfance.

14.79 Ce qui est plus important encore, c'est que la population indienne n'est pas bien renseignée sur les services auxquels elle a droit, et sur les autorités qui devraient en assurer la prestation et le financement. Dans un communiqué du mois d'avril 1988 sur le bien-être des enfants indiens, le MAINC énonce ce qui suit :

Les collectivités indiennes, les provinces et le gouvernement fédéral n'ont pas convenu de leurs responsabilités et rôles respectifs, ce qui empêche de résoudre certaines questions liées à la conception et à la gestion du programme, aux normes, aux responsabilités et aux liens à établir entre les agences situées dans les réserves et celles situées à l'extérieur de celles-ci.

14.80 Devant l'insatisfaction manifestée par les Indiens vis-à-vis des services provinciaux, et l'augmentation des demandes exprimées par les bandes indiennes en vue d'obtenir le droit d'administrer elles-mêmes leurs organismes et leurs programmes d'aide à l'enfance, le ministère a formé, au mois de juin 1986, un groupe de travail chargé d'examiner la prestation de services d'aide à l'enfance. Le groupe de travail a compilé des renseignements utiles comme un répertoire des services actuels et des modalités de prestation. Malheureusement, son étude a entraîné le report, de près de deux ans, de décisions importantes concernant l'aide à l'enfance, en raison d'un moratoire imposé à la négociation de nouveaux accords avec les bandes indiennes.

14.81 Nous avons pu constater que l'aide à l'enfance était une question très complexe et très délicate. Au cours de la dernière décennie, de nombreuses modifications ont été apportées au chapitre des modalités de prestation des services d'aide à l'enfance, à mesure que les bandes ont commencé à administrer elles-mêmes ces services. Il est essentiel que les modifications ultérieures et que la croissance prévue de ces services soient bien gérées, dans le cadre d'une politique et d'un programme appropriés.

C. Les soins aux adultes

14.82 Les soins aux adultes ont été décrits comme le «géant endormi» dans le domaine du Développement social, en raison de la démographie chez les Indiens et de l'augmentation des demandes en vue d'obtenir des services sur les réserves. Les dépenses prévues pour 1987-1988, pour les soins aux adultes, se chiffrent à 19 millions de dollars. Elles sont réparties entre les soins à domicile (46 p. 100), les soins en institution (52 p. 100) et les familles d'accueil (2 p. 100).

14.83 Les soins aux adultes comprennent les services d'entretien ménager, la préparation des repas et une certaine supervision ou des soins de santé dans le cas des personnes qui logent dans des foyers d'accueil ou dans des institutions. Cette activité s'adresse principalement aux personnes âgées, ainsi qu'aux personnes qui souffrent d'un handicap, physique ou mental. Les bandes assurent la prestation de services d'entretien ménager et de certains services institutionnels sur les réserves.

14.84 Nous avons décelé de graves lacunes en ce qui a trait à la planification et à la gestion du programme Soins aux adultes.

- Le MAINC n'a pas d'outil de planification, ni à l'administration centrale, ni dans les bureaux régionaux. Les bureaux régionaux répondent simplement aux demandes et aux initiatives précises des bandes, des provinces et de la Direction générale des services médicaux du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Cependant, ces réponses sont ponctuelles et ne sont pas fondées sur une politique ou une directive de l'administration centrale.

- Les services ne sont pas offerts en se fondant sur une politique claire et précise, ni en fonction des besoins.

- Dans deux bureaux régionaux que nous avons visités, la facturation de services assurés par des institutions provinciales et privées ne fait pas l'objet d'un examen approprié avant le paiement. De plus, la plupart des services sont offerts gratuitement, sans égard à la nécessité d'évaluer la situation financière des bénéficiaires.

14.85 Le MAINC convient qu'il manque de l'information sur les politiques et les pratiques en marge dans ses bureaux locaux; c'est pourquoi il a mené une étude sur les soins aux adultes en 1987. Cette étude a permis de déceler de nombreuses incohérences en ce qui concerne la nature et le coût des soins aux adultes offerts à travers le pays.

14.86 Le ministère a choisi d'accorder moins d'importance aux soins aux adultes qu'à ses autres activités de Développement social. Nos constatations démontrent bien les conséquences d'une telle décision.

14.87 Dans le cas de ses programmes de Développement social, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien devrait :

- **élaborer des énoncés de politique complets pour chaque secteur de programme, afin de fournir une base appropriée pour le transfert de responsabilités aux bandes, aux conseils tribaux et aux organismes indiens d'aide à l'enfance;**

- **établir des projections exactes des dépenses aux fins du Budget des dépenses principal, et attribuer les fonds aux bandes indiennes, en fonction de ces projections;**

- **tenir à jour des données fondamentales sur les programmes, comme les données compilées pour le groupe de travail sur l'aide à l'enfance et l'Étude sur les soins aux adultes;**

- **orienter les efforts en matière de gestion de programme, pour veiller à ce que les pratiques de gestion soient conformes aux directives et procédés en vigueur.**

Logement et immobilisations communautaires

14.88 Nous avons examiné les dépenses en capital pour le logement sur les réserves et pour les immobilisations communautaires (eau, services sanitaires, électricité et réseau routier, installations pour la prévention des incendies et services spéciaux comme le contrôle des inondations et des érosions). Nous avons également examiné les dépenses relatives à l'entretien et au fonctionnement de ces immobilisations. Les dépenses totales liées à ces

activités sont évaluées à 309 millions de dollars pour 1987-1988. Ce montant ne tient pas compte des établissements d'enseignement que nous avons examinés lors de notre vérification de 1986.

14.89 Dans notre Rapport de 1978, nous signalions de graves lacunes concernant le processus d'acquisition d'immobilisations (cinq projets de construction d'écoles). Depuis ce temps, le ministère a amélioré ses systèmes et procédés pour le programme d'immobilisations et il poursuit ses efforts en vue d'en accroître l'efficience.

14.90 Les projets d'immobilisations communautaires que nous avons examinés ont été réalisés conformément aux instructions et lignes directrices de l'administration centrale, qui respectent les exigences normalisées du gouvernement. De plus, le MAINC a recours à une méthode raisonnable pour attribuer aux bandes indiennes les fonds consacrés à l'exploitation et à l'entretien. En apportant des améliorations, le MAINC a reconnu, dans la planification et l'attribution des fonds en capital, les restrictions concernant le financement et les ressources disponibles.

Modalités de financement des services offerts aux Indiens

14.91 Les mécanismes employés pour fournir des fonds aux bandes et organisations indiennes et à d'autres agents, ainsi que les montants en jeu, sont indiqués dans la pièce 14.5. Des exigences précises du Conseil du Trésor doivent être respectées pour l'utilisation de chacun de ces mécanismes, et une entente en matière de financement doit généralement être conclue entre les parties. Des études antérieures ont démontré que les ententes conclues avec les bandes en matière de financement sont complexes et imposent un fardeau administratif important, à la fois pour le MAINC et pour les gestionnaires des bandes.

14.92 Les ententes en matière de contribution constituent la méthode la plus fréquemment employée et elles prévoient certaines conditions, notamment un énoncé des objectifs et des dépenses permises, ainsi que la comptabilisation des dépenses et une vérification. En 1987-1988, le ministère versait à 750 organisations la somme de 1,3 milliard de dollars par le biais de plus de 8 000 ententes en matière de contribution (y compris les modifications apportées à celles-ci).

Le processus de financement

14.93 Nous avons examiné les modalités de financement pour 1987-1988 dans le cas de notre échantillon de 30 bandes et nous avons dégagé, à des fins d'examen, trois phases distinctes du processus de financement : la négociation d'une entente, la mise en application de cette entente et l'obligation de rendre compte (dans ce cas, nous avons examiné les plus récents états financiers).

14.94 **Négociation**. Dans le cas de la première phase du processus de financement, nous avons constaté que le principal problème résidait dans le niveau de financement, celui-ci n'étant généralement déterminé que plusieurs mois après le début de l'exercice

Pièce 14.5

PAIEMENTS DE TRANSFERT EFFECTUÉS AU TITRE DES SERVICES OFFERTS AUX INDIENS -- 1987-1988

(en millions de dollars)

Méthode de financement	Bénéficiaire: Particuliers	Bandes/conseils tribaux	Provinces et autres	Total
Subventions	106	119	2	227
Contributions	7	1 025	284	1 316
Autres paiements de transfert (par exemple, les modes optionnels de financement)	-	24	-	24
Total	113	1 168	286	1 567

Source : le MAINC

financier. Toutefois, dans la plupart des cas, nous avons constaté que des ententes provisoires étaient en vigueur au début de l'exercice financier. Les ententes que nous avons examinées étaient, à quelques exceptions près, dûment approuvées et respectaient les exigences du Conseil du Trésor.

14.95 **Mise en application**. La deuxième phase du processus de financement préoccupe notre Bureau depuis vingt ans. D'année en année, nous signalons des cas de non-respect des ententes en matière de contribution.

14.96 Cette situation prend deux formes : les fonds sont versés aux bandes avant qu'on ait en main la documentation complète, et les employés du MAINC n'exercent pas une surveillance suffisante des opérations des bandes indiennes de façon à s'assurer que les fonds sont utilisés uniquement aux fins prévues, et conformément à l'entente en matière de contribution.

14.97 Nous n'avons pu constater que très peu d'améliorations dans ces secteurs. En vertu de la Loi sur l'administration financière, les gestionnaires du ministère sont tenus de certifier que le rendement est conforme à l'entente en matière de contribution pour chaque paiement effectué. Nous avons constaté que les gestionnaires versaient souvent des paiements aux bandes sans avoir obtenu cette assurance au préalable. Les gestionnaires de

programmes et les gestionnaires financiers nous ont indiqué qu'ils ne se sentaient pas du tout à l'aise lorsque venait le temps d'autoriser de nombreux paiements.

14.98 En raison de la réduction prévue du personnel des bureaux locaux, les gestionnaires étaient préoccupés par leur capacité d'exercer une surveillance efficace de la prestation, en vertu d'ententes en matière de contribution, de services au chapitre de l'aide à l'éducation postsecondaire, du développement social et du logement et des immobilisations communautaires.

14.99 **Examen**. Toutes les méthodes de financement exigent que les états financiers, dans une forme prescrite par le ministère, soient fournis comme preuve d'une gestion satisfaisante des programmes et des finances. Les états financiers doivent être vérifiés par des cabinets d'experts-comptables indépendants et remis au ministère dans les 90 jours suivant la fin de l'exercice financier.

14.100 Le Conseil du Trésor exige que le ministère donne l'assurance que les fonds ont été utilisés aux fins prévues et que seules les dépenses admissibles ont été imputées. Bien que chaque entente en matière de contribution comporte une exigence de vérification, le MAINC n'obtient pas cette assurance au moyen du processus de vérification, et l'opinion exprimée par le vérificateur de l'extérieur n'en fait pas mention.

14.101 Le ministère a comme politique de faire examiner les états financiers vérifiés par les comités de vérification des bureaux de district et des bureaux régionaux. Il n'évalue pas le rendement du programme, étant donné que les états financiers ne renferment aucune statistique opérationnelle.

14.102 Dans le cas des bandes comprises dans notre échantillon, les examens effectués ne sont pas satisfaisants car ils insistent trop sur les problèmes de trésorerie, et pas assez sur la cause des problèmes financiers.

14.103 De plus, l'examen des états financiers vérifiés est rarement effectué à temps pour être utile. Une estimation conservatrice établit à six mois le temps qu'il faut pour compléter un examen. Nous nous préoccupons du fait qu'il faille, en moyenne, plus de 50 jours avant que le ministère ne fasse l'examen des états financiers qu'il a reçus.

14.104 L'agent en gestion de financement (AGF) joue un rôle de premier plan dans le cadre du processus de gestion des contributions et d'analyse des données financières des bandes. Les agents participent à la négociation des ententes en matière de financement ainsi qu'à l'exercice de l'obligation de rendre compte à la fin de l'exercice financier. Il arrive souvent que ces préposés représentent le seul lien continu dans le processus.

14.105 Nous avons constaté que de nombreux agents ne possèdent pas les qualifications requises, et que les possibilités de formation qui leur sont offertes étaient bien minces. Dans les cas où nous avons constaté que le processus d'examen fonctionne bien,

nous avons également constaté que certains agents compétents et dévoués étaient appuyés par la direction de leur bureau de district ou bureau régional.

14.106 À mesure que les responsabilités sont transférées aux bandes indiennes, il arrive que les bureaux régionaux doivent avoir recours à des experts dans le domaine des finances. C'est le cas, notamment, lors de l'analyse des états financiers de bandes importantes, de la préparation de Plans de gestion financière (PGF) dans le cas de bandes en difficulté, ainsi que de l'analyse de placements majeurs comme la location de terrains. Les bureaux régionaux doivent recourir à des experts des finances pour appuyer les agents en gestion de financement.

Les déficits des bandes

14.107 Les gestionnaires du MAINC ne tiennent pas suffisamment compte des risques financiers que présente la mise en application d'ententes en matière de financement. La croissance alarmante des déficits des bandes indiennes indique que plusieurs d'entre elles éprouvent des ennuis financiers. Au mois de mars 1987, 45 p. 100 des bénéficiaires se retrouvaient en situation déficitaire, avec un fonds de roulement déficitaire total de 49 millions de dollars. Le ministère estime que 20 p. 100 des bénéficiaires font face à de «graves déficits» et que l'aptitude des bandes à assurer la prestation de services communautaires essentiels s'en ressent.

14.108 Nous avons remarqué que les gestionnaires du MAINC ont tendance à considérer les déficits des bandes simplement comme un problème de gestion de trésorerie. Ils réagissent longtemps après coup et leur réaction consiste généralement à utiliser les fonds en capital (la plupart du temps, il s'agit du programme de logement) pour réduire les déficits.

14.109 Les constatations d'une vérification menée récemment dans une région par la Direction générale de la vérification du MAINC indiquent qu'il y a eu utilisation de fonds en capital dans le but de combler les déficits. Une somme de 2,8 millions de dollars de fonds en capital a été affectée pour réduire la dette de 24 bandes de la région, selon les plans de gestion financière. De 1986 à 1988, la construction de 69 logements a été abandonnée pour cette raison. Nous en avons conclu que l'utilisation des fonds en capital, pour la plupart, des unités de logement prévues, dans le but de réduire la dette d'une bande constituait une pratique acceptée dans la région.

Les modes optionnels de financement (MOF)

14.110 Au mois de juin 1986, le Conseil du Trésor approuvait la proposition du MAINC de conclure des ententes visant des modes optionnels de financement pour les bandes qui répondaient à des critères d'admissibilité précis. Ce faisant, il avait pour objectif de transférer la responsabilité de la conception des programmes et l'établissement de priorités aux conseils indiens, responsables devant leurs membres de la gestion des ressources et du développement de leur collectivité. Dans l'ensemble, les modes optionnels de financement permettent de réduire les contraintes administratives imposées aux bandes en rapport avec la prestation de services par les bandes indiennes.

14.111 Au mois de mars 1988, six bandes et un conseil tribal (13 bandes) avaient opté pour un MOF; 18 autres bandes en étaient au processus de négociation.

14.112 Les MOF posent deux problèmes. Le premier consiste en l'absence d'une législation précise de façon à appuyer et à clarifier le nouveau rôle du ministère et des bandes, dans le cadre de ces accords. Un MOF a pour effet de mettre l'accent sur l'obligation qu'a une bande de rendre compte à ses membres plutôt qu'au ministère, comme l'exige une entente en matière de contribution. Le contrôle exercé sur la façon dont les dépenses sont effectuées est laissé en grande partie à la discrétion des conseils de bandes.

14.113 Cela soulève une importante question : quelle responsabilité le ministre conserve-t-il après le transfert, à une bande, de la responsabilité de réaliser un programme en vertu d'un MOF?

14.114 La réponse n'est pas claire en raison de l'absence d'une législation expresse qui définit les conditions de tels transferts. Une législation précise aiderait à clarifier la situation, à la fois pour la population indienne, pour les bandes et les conseils tribaux et dans l'intérêt de tierces parties.

14.115 Notre deuxième préoccupation concerne la délégation de pouvoirs, par le ministre, au conseil de bande. Bien que le ministre soit libre de déléguer des pouvoirs administratifs, il ne peut déléguer ses responsabilités au chapitre des politiques.

14.116 Les MOF que nous avons examinés n'établissaient pas avec clarté cette distinction. Le terme «politique» est utilisé relativement à certaines activités de bandes. Il est fort possible qu'il existe une certaine confusion quant à la nature précise du rôle d'une bande en ce qui concerne les politiques, ainsi que les restrictions qui lui sont imposées.

14.117 Une question plus fondamentale se rattache à notre deuxième préoccupation. Pour qu'une bande puisse concevoir et réaliser un programme selon les paramètres généraux du ministère en matière de politique, il faut qu'un énoncé de politique clair existe. Or, aucune politique n'existe dans le cas de divers programmes dont la responsabilité est transférée en vertu des MOF. L'obligation de rendre compte n'est pas bien définie à cause du fait qu'elle n'est pas appuyée par des politiques précises.

Nécessité d'une amélioration de la gestion

14.118 Les gestionnaires du MAINC et ceux des bandes affichent une même préoccupation en ce qui concerne une saine gestion financière. Cependant, nous avons constaté que les ententes en matière de contribution renferment des contraintes qui entravent une saine gestion. Voici en quoi consistent quelques-unes de ces contraintes :

- il y a un trop grand nombre d'ententes qui renferment trop de conditions, ce qui crée un fardeau administratif pour les organisations bénéficiaires et le MAINC;

- il y a des exigences strictes voulant que le MAINC certifie le rendement du programme confié à la bande avant que des contributions puissent être versées au titre des services et programmes courants;

- il y a des restrictions concernant la comptabilisation des surplus et des déficits de bandes, et celles-ci ne permettent pas l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire.

14.119 Devant la complexité de nombreuses ententes en matière de contribution il est arrivé souvent que les gestionnaires du MAINC et des bandes n'ont tenu aucun compte des conditions de ces ententes afin d'aller à l'essentiel, soit fournir les services. Nous avons conclu que les gestionnaires devaient faire face à toute une série d'exigences peu réalistes en ce qui concerne de nombreuses ententes de financement. La rigidité du mécanisme d'octroi des contributions, tel qu'appliqué, peut constituer une entrave à une saine gestion autant chez les bandes qu'au ministère. Comme il fallait s'y attendre, cette situation a aussi donné lieu à des frictions entre les deux groupes.

14.120 Les MOF élaborés par le MAINC ont pour but d'accorder une plus grande souplesse aux bandes indiennes lorsque vient le temps d'utiliser les fonds. Les MOF pourraient supprimer le fardeau administratif et les entraves à une saine gestion, deux problèmes que nous avons relevés dans les ententes actuelles en matière de contribution.

14.121 Pour conclure toute disposition avec les bandes et organisations indiennes au sujet du financement, le ministère devrait :

- **élaborer une politique financière à l'intention des bureaux locaux, afin d'encourager la saine gestion des ententes en matière de financement et d'éliminer les contraintes actuelles;**

- **définir l'objet des fonds versés à chaque type de bénéficiaire, ainsi que les risques associés à ceux-ci, puis choisir le mode de financement qui convient le mieux;**

- **veiller à ce que les agents en gestion de financement possèdent les qualifications et la formation nécessaires, et à ce que les bureaux régionaux aient accès à des experts dans le domaine des finances, pour résoudre les problèmes financiers complexes des bandes.**

14.122 Le ministère devrait chercher à obtenir un mandat législatif clair et précis en ce qui concerne le financement des bandes, en vertu des modes optionnels de financement. De cette façon, il serait en mesure de s'assurer que ses responsabilités sont claires et que les modalités de délégation, d'indemnisation et d'obligation de rendre compte des MOF sont valables et efficaces.

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	
Besoins en temps de paix et en temps de guerre	15.1
Rapports de vérification antérieurs concernant le MDN	15.3
L'objet central du chapitre	15.6
Appui matériel	
Logistique en temps de guerre - Besoins et planification	15.7
Le Livre blanc sur la défense	15.14
Approvisionnements de combat	15.15
Étendue de la vérification et méthode adoptée	15.16
Munitions	15.17
Fournitures médicales	15.41
Entretien	
Aperçu général	15.50
Étendue de notre examen	15.58
Établissement des besoins	15.59
Gestion des stocks	15.60
Garanties	15.74
Contrats - Examen et vérification	15.79
Systèmes d'information de gestion et mécanismes de rétroaction	15.84
Assurance de la qualité	
Qualité des produits militaires	15.91
Étendue de la vérification	15.94
Politiques et méthodes	15.95
Reconnaissance des entrepreneurs	15.97
Information de gestion	15.101
Le coût du maintien des stocks	15.104
Information destinée au Parlement	
Aperçu général	15.111
Objet de la Partie III du Budget des dépenses	15.112
Observations relatives à la Partie III du Budget des dépenses du MDN	15.113
Liens entre les ressources et les résultats	15.114
Rapports sur les grands projets d'immobilisations	15.119

	Paragraphe
Recettes	
Aperçu général	15.121
Étendue et méthode	15.123
Location de logements familiaux et de logements pour célibataires	15.125
Vente de repas	15.128
Aide en cas d'urgence	15.131

15

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Points saillants

Le Programme d'approvisionnement en munitions a été lancé en 1978, afin de garantir au ministère une capacité de production de munitions critiques en temps de guerre. Cette capacité de production n'a pas encore été établie, ce qui empêche le MDN d'élaborer des plans en vue de réaliser l'objectif stratégique du Programme et de déterminer quel est le meilleur emploi à faire des mécanismes de financement direct et indirect à cette fin. (Paragraphes 15.19 à 15.32)

Il faut que le ministère élabore un système d'approvisionnement en fournitures médicales qui serve de cadre à la constitution d'un potentiel de temps de guerre complet, tout en répondant aux besoins de temps de paix de façon efficiente et économique. On pourrait utiliser à cette fin les mesures recommandées dans notre Rapport. (15.41 à 15.49)

Le ministère possède beaucoup plus de munitions d'instruction que ce qui est autorisé ou nécessaire, ainsi que des quantités d'articles réparables qui dépassent les besoins de temps de paix. Par contre, il manque de certains autres articles réparables. D'une part, le maintien de stocks excédentaires fait augmenter les coûts et, d'autre part, les pénuries diminuent le niveau de l'état de préparation opérationnelle. (15.33 à 15.37, 15.60 à 15.68 et 15.104 à 15.110)

La direction devrait accorder une plus grande attention à l'évaluation du rendement des entrepreneurs chargés d'effectuer des réparations, à la vérification des contrats de réparation ainsi qu'au respect des garanties. (15.74 à 15.83 et 15.101 à 15.103)

La Partie III du Budget des dépenses du ministère pourrait être améliorée si l'on y ajoutait des indicateurs des besoins et des ressources militaires ainsi que des indicateurs du rendement en temps de paix. (15.114 à 15.118)

Les recettes provenant de la location des logements familiaux et des logements pour célibataires ainsi que de la vente de repas sont généralement établies conformément aux règlements et elles sont prélevées et comptabilisées correctement. (15.124 à 15.130)

LE MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

Introduction

Besoins en temps de paix et en temps de guerre

15.1 La capacité des Forces armées canadiennes d'intervenir comme il convient pendant des hostilités ou en cas d'urgence est fonction d'un certain nombre de choses, notamment : de niveaux de ressources humaines et matérielles suffisants (y compris les systèmes de soutien et les approvisionnements); de la capacité de ces ressources de servir les fins auxquelles elles sont destinées; de la capacite des gens, du matériel et des systèmes de passer à l'action dans le délai voulu et de la capacité de soutenir l'effort de guerre des Forces à un niveau acceptable pendant le temps nécessaire.

15.2 Sous les rapports de la rentabilité et de l'efficacité des opérations, le rendement que donne le ministère dépend, dans une grande mesure, de la pertinence des systèmes et des pratiques de gestion. La plupart de ceux-ci sont utilisés en temps de paix comme en temps de guerre. Il convient donc de faire en sorte que ces systèmes et pratiques répondent aux exigences d'efficacité et de rentabilité propres aux conditions de guerre, tout en garantissant des niveaux adéquats d'efficacité et de rentabilité en temps de paix.

Rapports de vérification antérieurs concernant le MDN

15.3 Le présent chapitre fait partie du cycle de vérification intégrée des activités du ministère de la Défense nationale. Au cours de notre premier cycle, en 1982, nous avons fait un compte rendu sur les systèmes de gestion du ministère.

15.4 En 1984, nous avons examiné de plus près les projets d'immobilisations, les systèmes de gestion principaux ainsi que les mécanismes de planification ministérielle et de rétroaction. Nous avons alors formulé, dans le chapitre en question, des recommandations visant à améliorer certains aspects de la gestion et de la planification des projets; d'autres recommandations demandaient l'élaboration d'un plan directeur à long terme concernant la structure des forces et devant servir de fondement à la planification des projets. Nous avons également suggéré que des mesures soient prises en vue de combiner les divers mécanismes de rétroaction pour en arriver à un état consolidé des ressources militaires.

15.5 En 1987, nous avons publié deux chapitres sur le MDN. Dans l'un, qui portait sur les projets d'immobilisations, en plus de rappeler certaines préoccupations soulevées en 1984, nous recommandions une plus grande uniformité dans les domaines des paiements, de la mise en concurrence et des garanties. Dans l'autre, il était question du système d'appui matériel du ministère, qui régit l'acquisition, l'entretien et la distribution des biens dont les Forces ont besoin en temps de paix et en temps de guerre. Nous avions conclu que, dans l'ensemble, ni ce système ni le cadre logistique adopté n'étaient bien adaptés aux exigences d'un conflit prolongé et que, pour des raisons similaires, le système d'approvisionnement présentait des problèmes d'efficacité et de rentabilité en temps de paix. Nous avons fait un certain nombre de recommandations sur les points susceptibles d'amélioration.

L'objet central du chapitre

15.6 Le présent chapitre a pour objet central trois aspects des activités du ministère de la Défense nationale qui ont trait à la fois aux besoins en temps de paix et aux besoins en temps de guerre. Le premier est le système de soutien matériel décrit dans notre rapport de 1987; nous avons abordé cette fois des sujets qui n'avaient pas alors fait l'objet d'un examen détaillé : les approvisionnements de combat, l'entretien et l'assurance de la qualité. Le deuxième aspect est la soumission de comptes rendus au Parlement, y compris les méthodes employées au MDN pour rendre compte des niveaux de ressources, des besoins en ressources et du rendement passé; il englobe en outre les efforts déployés par le MDN pour améliorer, conformément à des suggestions faites précédemment, sa façon de présenter des rapports sur les grands projets d'immobilisations. Le troisième est celui des recettes que nous avons vérifié pour nous assurer que les politiques et les lignes directrices gouvernementales et ministérielles ont été respectées.

Appui matériel

Logistique en temps de guerre - Besoins et planification

15.7 Bien que la gestion du matériel militaire doive pourvoir aux besoins propres aux opérations militaires et, en temps de paix, comprendre des éléments d'état de préparation au combat, la gestion et le contrôle des articles d'approvisionnement procèdent des mêmes principes fondamentaux que la gestion du matériel commercial. Les deux visent à permettre que l'emploi le plus rentable possible soit fait des ressources disponibles.

15.8 Un «pipeline» de gestion du matériel, qu'il soit militaire ou commercial, compte autant de points de jonction - où les stocks régulateurs sont gardés, ou les marchandises déchargées et rempaquetées avant que ne se poursuive leur acheminement - que l'exigent la longueur du «pipeline», les considérations d'ordre géographique ainsi que le volume et la complexité de l'approvisionnement.

15.9 La demande en articles acheminés par un tel «pipeline» est rarement constante ou parfaitement prévisible. Comme l'épuisement des stocks peut coûter cher au niveau des opérations, il faut garder des **stocks de sécurité**, qui serviront de tampon en cas de gonflement soudain de la demande ou de prolongation inattendue du délai d'exécution des réparations; ces stocks sont nécessaires dans tout système, militaire ou commercial.

15.10 Contrairement aux systèmes d'approvisionnement commerciaux, les «pipelines» militaires doivent comprendre, en plus des stocks de sécurité, des stocks d'articles critiques destinés à absorber l'énorme augmentation de la demande qui survient lorsque les unités militaires consomment munitions, carburant et autres approvisionnements à plein régime de temps de guerre. Il faut compter des mois, parfois des années, avant que le potentiel industriel national atteigne sa pleine capacité de temps de guerre à l'égard de certains types de biens. Les stocks régulateurs de matériel mis à la disposition des militaires pendant que l'industrie se met sur un pied de guerre complet sont appelés **stocks de guerre**.

15.11 Il ne sera peut-être pas possible d'acheter avant une période de tension montante tous les articles devant faire partie des stocks de guerre; il est néanmoins important pour le ministère de prévoir ce dont il aura besoin et comment les articles nécessaires seront produits, entreposés et gérés. Ces facteurs auront une forte incidence sur la conception du système de soutien matériel, sur les besoins en informatique ainsi que sur les tableaux d'effectifs et de dotation de guerre (personnel et équipement) des unités de soutien chargées de gérer les stocks et d'en assurer le contrôle. Pareil exercice s'impose également afin de déterminer comment les commandants opérationnels administreront ces stocks et en assureront la responsabilité durant les opérations de combat.

15.12 En 1987, nous avons signalé que le MDN avait encore beaucoup à faire pour déterminer des niveaux acceptables à l'égard des stocks de guerre, à partir d'une évaluation judicieuse du potentiel industriel et des taux de consommation des forces combattantes. Le MDN n'a pas fini de désigner les articles d'approvisionnement dont il conviendrait de constituer des stocks de guerre, et les calculs concernant les autorisations de matériel n'ont pas encore été faits pour tous les segments du «pipeline». Le système des autorisations de matériel a été mis au point à l'égard des articles non consomptibles, principalement destinés aux troupes de première ligne, et l'on s'efforce maintenant d'établir quels sont les besoins à d'autres niveaux de soutien.

15.13 On n'a pas établi de barèmes satisfaisants à l'égard de tous les articles dont il faut constituer des stocks de guerre. Dans la politique du MDN concernant les réserves de pièces de rechange, les besoins en stocks de sécurité et en stocks de guerre sont combinés. Ces deux types de stocks ayant été confondus et n'ayant pas été définis clairement, il est difficile de fixer la quantité de chacun qu'il convient de garder. Il est donc impossible d'exercer un contrôle rigoureux sur les stocks de sécurité, qui devraient toujours être maintenus au niveau minimum nécessaire pour ne pas que l'on vienne à manquer d'articles critiques. Par contre, les stocks de guerre devraient toujours être maintenus au niveau maximum autorisé pour lequel des fonds sont alloués.

Le Livre blanc sur la défense

15.14 En 1987, le gouvernement a publié son Livre blanc sur la politique de défense dans lequel on faisait état, entre autres, de la nécessité de porter une attention plus grande à la logistique. Le ministère s'efforce de définir les besoins concernant la structure des forces, les dispositions relatives au soutien ainsi que les besoins en matière de financement afin d'atteindre les objectifs fixés dans le Livre blanc. Au nombre des mesures prises, on compte la définition de la doctrine et des concepts d'appui au combat, ainsi qu'un examen de l'état de préparation industrielle et de la planification de la mobilisation. Il s'agit là de travaux de grande envergure et de longue haleine. Il reste beaucoup à faire pour que le ministère dispose d'un système logistique intégré pour le temps de guerre.

Approvisionnements de combat

15.15 L'expression «approvisionnements de combat» désigne, dans la terminologie militaire, quatre types d'articles dont on a besoin au combat, soit les munitions, les vivres, le carburant et l'eau. Bien qu'ils soient jugés indispensables au succès des opérations, ils ne sont pas les seuls articles nécessaires. Les pièces de rechange essentielles, d'autres articles,

tels que les fournitures médicales, le matériel de télécommunication et le matériel du génie, ainsi que la capacité d'assurer l'entretien courant des systèmes d'armes principaux, de les réparer et de les renvoyer au combat peuvent également revêtir une importance critique quant à l'issue de la bataille. Pour notre vérification, nous avons ajouté les fournitures médicales aux quatre types d'articles qu'englobe la définition militaire d'approvisionnements de combat.

Étendue de la vérification et méthode adoptée

15.16 Nos activités de vérification détaillée ont porté principalement sur les munitions et sur les fournitures médicales. Nous avons examiné les méthodes d'acquisition, la gestion des stocks, la distribution et les lignes de conduite concernant ces articles en temps de paix comme en temps de guerre. Nous avons ensuite mis ces examens détaillés en corrélation avec nos évaluations globales des grandes méthodes de planification et de rétroaction employées au ministère.

Munitions

15.17 Les munitions qui servent à des fins d'instruction en temps de paix et qui sont destinées à constituer des stocks de guerre valent actuellement deux milliards de dollars environ. Le MDN dépense quelque 230 millions de dollars par année pour remplacer les munitions servant à l'entraînement en temps de paix. En plus de cette dépense annuelle, les projets d'immobilisations touchant de nouveaux systèmes d'armes prévoient l'achat des quantités voulues de munitions pour constituer des stocks de guerre et des stocks d'instruction en temps de paix pour deux années; dans le cas de gros systèmes d'armes, comme le chasseur *CF-18*, ces approvisionnements initiaux peuvent coûter cher. En 1987, par exemple, nous avons signalé que le coût des missiles destinés aux *CF-18* pourrait s'élever à 3,7 milliards de dollars.

15.18 Au cours des années soixante et soixante-dix, les treize dépôts de munitions de l'armée, de la marine et de l'aviation ont été regroupés en quatre Dépôts de munitions des Forces canadiennes (DMFC). Ces dépôts seront bientôt combles, et la possibilité d'employer de l'équipement de manutention du matériel dans de nombreux bâtiments est limitée. Des propositions visant à améliorer les installations actuelles et à trouver des aires d'entreposage supplémentaires sont en voie d'être examinées.

15.19 **Le Programme d'approvisionnement en munitions.** Les Forces armées canadiennes ne sont pas très nombreuses; par conséquent, la demande en munitions d'instruction en temps de paix n'est pas très forte. On hésite généralement à compter sur une source étrangère pour s'approvisionner en munitions, de crainte qu'en temps de guerre, le pays producteur réquisitionne cette source pour répondre aux besoins de ses propres forces militaires ou interdise autrement le commerce par suite d'une décision de politique extérieure prise à ce moment. Ces facteurs influent considérablement sur la taille de l'industrie des munitions au Canada et sur son potentiel d'exportation.

15.20 Avant 1978, une forte proportion des munitions dont les Forces canadiennes avaient besoin étaient achetées à l'étranger, car le MDN et le ministère des

Un technicien fait le tri des munitions utilisées (voir le paragraphe 15.17)

Approvisionnements et Services (MAS) avaient pour ligne de conduite d'acheter au prix coûtant le plus bas. Pendant cette période, l'industrie canadienne des munitions éprouvait de graves difficultés économiques parce que le type et la quantité de munitions répondant aux besoins du MDN changeaient d'une année à l'autre, que les possibilités d'exportation étaient rares, que soit l'industrie soit le gouvernement ne consacrait pas assez de fonds à la modernisation des machines et des usines et qu'il manquait de travailleurs de production qualifiés.

15.21 Le gouvernement a approuvé, en 1978, un Programme d'approvisionnement en munitions visant à instaurer un potentiel industriel canadien pour la production de munitions de grande consommation ainsi que des approvisionnements connexes, en vertu d'une politique «d'achat au Canada». Cette formule est cependant assujettie à un équilibre acceptable entre le coût élevé de l'achat au Canada et les objectifs d'approvisionnement sûr et de retombées industrielles. La mise au point d'un programme d'approvisionnement efficace pour les ventes au pays et à l'étranger, programme qui, combiné à l'effort de modernisation, produise un potentiel industriel robuste et économiquement viable est également prévue.

La capacité de production requise en temps de guerre à l'égard de toutes les munitions critiques n'a pas encore été établie. Par conséquent, les systèmes et les méthodes permettant de vérifier la mesure dans laquelle l'objectif stratégique du Programme d'approvisionnement en munitions est atteint et de mesurer les progrès accomplis en matière d'efficacité et d'efficience ne sont pas en place au MDN ni au MAS.

15.22 Des dépenses publiques modestes ont été autorisées afin de remettre en état les installations et de moderniser les usines de munitions, et des fournisseurs canadiens ont été désignés «fournisseurs privilégiés» à l'égard de certains produits pour une période donnée. On cherchait ainsi à encourager l'entreprise privée dans une industrie canadienne fortement concurrentielle.

15.23 À l'heure actuelle, le MDN adjuge à des entreprises canadiennes 75 p. 100 environ des contrats d'achat de munitions (d'après le coût des marchés) qu'il conclut chaque année; ces entreprises achètent cependant certains composants de munitions à l'étranger. Cinq sociétés canadiennes ont été désignées «fournisseurs privilégiés de munitions». Les mécanismes de financement gouvernemental ont servi à la remise en état d'une partie des installations et des machines, et l'on négocie généralement avec les fournisseurs privilégiés des contrats sur dépenses contrôlées. Malgré tout, de nombreuses installations dont les usines canadiennes de munitions sont dotées datent souvent de la Seconde Guerre mondiale et, en moyenne, les munitions fabriquées au Canada coûtent plus que les munitions offertes ailleurs.

15.24 **Besoins de temps de guerre.** Le Programme d'approvisionnement en munitions a pour but premier de favoriser la création au Canada d'une industrie des munitions ou d'assurer des sources d'approvisionnement capables de satisfaire aux besoins de temps de guerre prévisibles en articles que le ministère juge essentiels dans ces circonstances. Pour mettre le projet en oeuvre, on choisit des fournisseurs canadiens que l'on désigne «fournisseurs privilégiés» de certains produits.

15.25 Au début des années quatre-vingt, le MDN et le MAS ont jugé que la stratégie de mise en oeuvre du Programme d'approvisionnement en munitions donnait de très bons résultats. Ils estimaient que, grâce à celle-ci, l'industrie canadienne des munitions avait été renforcée et rendue viable, que le Canada avait presque atteint l'autosuffisance dans le secteur des munitions de grande consommation, que la Défense nationale avait réalisé des économies et que les exportations avaient augmenté considérablement. Depuis, il n'y a eu aucune évaluation officielle des progrès accomplis.

15.26 D'après les rapports examinés et l'information recueillie au cours de notre vérification, l'objectif d'autosuffisance n'aurait pas été atteint, dans l'ensemble, en ce qui a trait à la majorité des articles que le MDN considère comme critiques en cas de guerre, bien que la production de munitions au Canada et l'autosuffisance du pays pour ce qui est de certaines munitions à grande consommation aient augmenté. En effet, on compte encore sur des sous-composants venant de l'étranger, et le principal fabricant canadien de munitions est avant tout un centre de chargement, d'assemblage et d'empaquetage. De plus, il ne se fait à peu près rien pour stocker des composants critiques ou des matières premières qui ne sont pas disponibles au Canada.

15.27 Une liste des articles jugés essentiels en cas de guerre n'a pas été établie dans le cadre du Programme d'approvisionnement en munitions. On a toutefois dressé une liste pour le Groupe de travail sur l'état de préparation industrielle de défense. Nous avons constaté qu'environ 25 p. 100 des articles figurant sur cette liste étaient canadiens à au moins 90 p. 100; ces articles représentent à peu près la moitié des dépenses annuelles totales en

munitions. Pour le reste, 11 p. 100 sont canadiens à au moins 60 p. 100, tandis que 25 p. 100 le sont à au plus 10 p. 100. Le contenu canadien de 39 p. 100 des articles n'a pas été évalué.

15.28 Au chapitre des économies, les résultats préliminaires d'une étude des prix en cours au MAS et visant à comparer les munitions fabriquées au Canada à des munitions équivalentes achetées par d'autres pays de l'OTAN indiquent que les munitions produites au Canada coûtent 30 p. 100 de plus que les munitions les moins chères des fournisseurs de l'OTAN (environ 50 millions de dollars par an). Toutefois, la comparaison ne donne pas une vue complète de la situation. Il y a des pays qui ne sont membres ni de l'OTAN ni du Pacte de Varsovie qui produisent des munitions; certains d'entre eux sont avantagés du fait qu'ils ont des usines et du matériel qui fonctionnent bien et qu'ils réalisent des économies, grâce à la production en série ou à une main-d'oeuvre bon marché. Bien qu'aucune comparaison des prix n'aie été effectuée récemment, les autorités compétentes du MDN et de l'industrie ont signalé que ces autres sources vendent probablement à des prix beaucoup inférieurs à ceux qui ont été relevés dans l'étude du MAS.

15.29 Il est difficile de prévoir ce que sera la demande d'approvisionnements militaires en temps de guerre. Les besoins en munitions peuvent changer du tout au tout selon le scénario envisagé. Des prévisions réalistes de la demande ont néanmoins été établies à partir des ententes conclues avec des alliés de l'OTAN. Une capacité canadienne indépendante de production de munitions serait peut-être souhaitable, même s'il serait impossible de répondre à la totalité de la demande au tout début d'un conflit. Bien que le MDN ait maintenant entrepris des initiatives, il n'a pas encore déterminé les niveaux qui lui seraient nécessaires en temps de guerre. Il s'agit pourtant là de la première étape, étape essentielle, permettant de déterminer le type et la quantité de surcapacité en cas de guerre que doit rechercher l'industrie et qu'il faut subventionner en temps de paix afin d'atteindre l'objectif stratégique du Programme d'approvisionnement en munitions.

15.30 Une fois cette première étape franchie, le MDN pourrait calculer la quantité de réserves de guerre qui seraient nécessaires jusqu'à ce que l'industrie puisse porter sa production au niveau de temps de guerre voulu. Il faudrait peut-être, à titre temporaire, constituer des réserves de guerre d'articles critiques dont on s'approvisionne actuellement auprès de fournisseurs étrangers. Le MDN et le MAS pourraient ensuite examiner l'orientation actuelle des modes de financement direct ou indirect. Ainsi, il pourrait se révéler plus efficace de financer directement des usines sous-utilisées pour répondre aux niveaux de production de temps de guerre plutôt que de payer le prix fort pour la production en temps de paix. On pourrait faire en sorte que le cadre de financement comporte des récompenses pour l'efficacité accrue et pour l'intégration verticale (par l'acquisition d'entreprises fabriquant des sous-composants par exemple, lorsque cela est rentable) afin de rendre l'industrie autosuffisante.

15.31 En octobre 1987, le MDN a officiellement entrepris, de concert avec des organismes américains, une étude portant sur la possibilité d'instaurer une industrie nord-américaine du matériel de défense qui produirait des munitions pour le temps de paix et de guerre. Afin de mener cette étude à bien, il faudra calculer la quantité de munitions qui doit être produite pour répondre aux besoins du MDN en temps de guerre. Les chiffres obtenus serviront à calculer le niveau de surcapacité nécessaire.

15.32 Il reste que, dix ans après la création du Programme, bien que l'on ait atteint une très grande autosuffisance pour certains articles d'usage fréquent, il n'en n'est pas de même pour la majorité des articles. La capacité de production requise en temps de guerre pour tous les articles critiques de munition, y compris ceux à fort pourcentage canadien, n'a pas encore été relevée. Les ventes à l'exportation sont relativement faibles et les munitions canadiennes coûtent beaucoup plus cher que celles achetées à l'étranger.

15.33 **Approvisionnement et niveaux de stocks.** Le système de gestion pour le remplacement des munitions utilisées chaque année à des fins d'instruction devrait être conçu pour réduire au minimum le coût du maintien des stocks, compte tenu d'un risque de rupture de stock d'un niveau acceptable. C'est la règle de calcul communément employée aux fins de la gestion du matériel dans les secteurs public et privé. Par contre, il conviendrait de maintenir les stocks de guerre au niveau maximal autorisé, selon les priorités du MDN et la disponibilité des fonds. Pour diverses raisons, le MDN a acheté plus de munitions que nécessaire pour remplacer celles qui sont utilisées durant l'entraînement annuel; le niveau de ces stocks, lorsqu'on y ajoute les stocks de guerre, dépasse maintenant les niveaux autorisés de 11 p. 100. En revanche, les niveaux de munitions d'instruction dépassent les niveaux autorisés d'environ 33 p. 100, soit suffisamment pour un an d'usage.

> La portion des stocks de munitions d'instruction du MDN qui dépasse les niveaux autorisés ou nécessaires pour répondre à un usage normal totalise 205 millions de dollars. Il s'agit de fonds qu'il aurait été plus profitable d'employer à d'autres fins. Le coût du maintien de stocks excédentaires s'appliquera tant que la situation n'aura pas été corrigée.

15.34 Deux raisons principales expliquent cet excédent : d'une part, le soutien de l'industrie canadienne des munitions à une cadence de production plus élevée que celle qu'exigent les besoins du MDN en temps de paix et, d'autre part, les pratiques d'approvisionnement employées au ministère durant de nombreuses années.

15.35 Le Programme d'approvisionnement en munitions de 1978 avait pour objectif, entre autres, de faire en sorte que l'industrie canadienne des munitions croisse et prospère jusqu'à être finalement viable du point de vue économique. Le MDN a néanmoins été prié d'acheter plus de munitions qu'il n'en avait besoin afin d'aider l'industrie. Nous estimons que, par suite d'ententes que le MDN, le MAS et l'industrie ont conclues pour garantir à l'industrie un volume d'affaires donné, des stocks excédentaires valant plus de 110 millions de dollars sont aujourd'hui entreposés dans les dépôts du MDN. Qui plus est, le maintien de stocks plus importants que nécessaire occasionnera des frais supplémentaires tant que la situation n'aura pas été corrigée. Il sera question de l'importance de ces coûts d'opportunité plus loin dans le chapitre.

15.36 Les pratiques d'approvisionnement employées au MDN durant de nombreuses années sont la cause d'autres excédents de stocks de 95 millions de dollars. Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, qui sert à gérer approximativement 1 500 000 articles de série, était destiné à calculer les lots économiques et à tenir au minimum le coût de maintien des stocks. L'élément informatique du Système n'est cependant pas utilisé pour la gestion des munitions.

15.37 Bien que la gestion des stocks de munitions se soit améliorée au cours des deux dernières années, les décisions en matière d'approvisionnement se fondent encore sur des données obtenues d'un ordinateur autonome dont le système de rapports ne permet pas le calcul officiel de la quantité économique à commander. En effet, la politique du MDN autorise le maintien de stocks de munitions d'instruction de fabrication canadienne pour au moins six mois et au plus deux ans, au lieu de fixer le niveau de stock minimal et le seuil de réapprovisionnement à l'égard de chacun des types de munitions. Nous avons constaté que le MDN, outre qu'il fasse des achats pour soutenir l'industrie, avait, de fait, dépassé le niveau de stock maximal autorisé par la politique, c'est-à-dire des stocks pour deux ans. En 1986, le ministère a reconnu que cette pratique avait pour résultat des stocks qui dépassaient les besoins de temps de paix. Des mesures ont été prises en vue de restreindre l'approvisionnement en munitions et, dans certains cas, il y a déjà eu réduction. Toutefois, le succès dans ce domaine dépendra des résultats de l'examen du Programme d'approvisionnement en munitions entrepris en mai 1988.

15.38 Le MDN devrait revoir et corriger, en collaboration avec le MAS, la stratégie de mise en oeuvre du Programme d'approvisionnement en munitions pour faire en sorte que les objectifs soient atteints moyennant le minimum de dépenses.

15.39 Le MDN et le MAS devraient remettre en question la pratique qui consiste à venir en aide à l'industrie des munitions en payant le prix fort et en achetant des quantités de munitions qui dépassent les besoins du MDN.

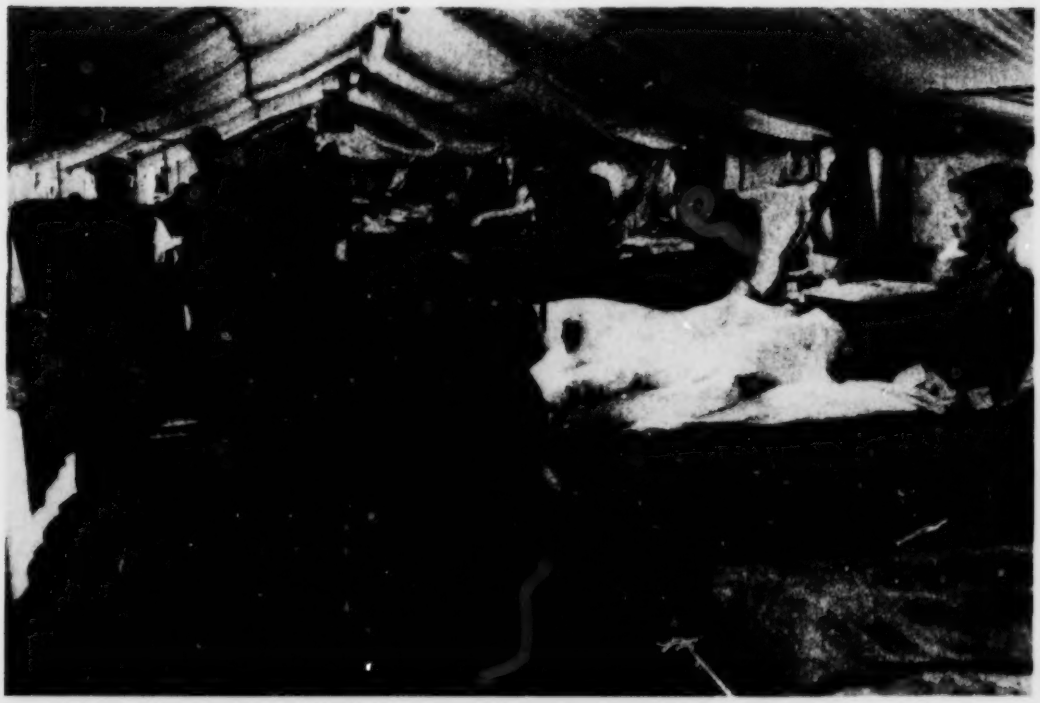
15.40 Le MDN devrait réduire ses stocks excédentaires de munitions et chercher à préciser ses lignes directrices relatives au maintien de stocks de munitions d'instruction pour qu'elles prévoient des moyens informatisés de tenir compte de la quantité économique de réapprovisionnement.

***Commentaire du ministère** : Le ministère accepte les recommandations. L'ordre a été donné de réviser le Programme d'approvisionnement en munitions, d'en examiner la mise en oeuvre et d'étudier les divers mécanismes d'aide à l'industrie.*

Le ministère compte réduire les stocks de munitions avec le temps et étudier la possibilité d'automatiser le calcul des quantités économiques à commander.

Fournitures médicales

Le MDN devrait mettre en place un réseau d'approvisonnement en fournitures médicales qui soit structuré de façon à lui permettre de répondre à tous ses besoins de temps de guerre et qui puisse également lui apporter un soutien efficace et rentable en temps de paix. Le MDN pourrait disposer d'un tel réseau en adaptant la structure du réseau actuel à l'ensemble des besoins de temps de guerre et en y insérant des mécanismes qui permettraient de répondre de manière efficace aux besoins de temps de paix.



Hôpital chirurgical avancé (voir le paragraphe 15.42)

15.41 Le moral des troupes et le succès des opérations militaires dépendent largement de la qualité du soutien médical apporté. En temps de paix, un programme efficace de médecine préventive doit être mis en oeuvre et de bons soins doivent être assurés aux militaires. En temps de guerre, il est essentiel que les blessés soient soignés rapidement et efficacement et, s'il y a lieu, qu'ils soient évacués.

15.42 Pendant le combat, le réseau de soutien médical permet que des fournitures médicales soient expédiées aux installations situées en campagne et dans lesquelles les blessés sont soignés, et que ces derniers puissent être transportés vers l'arrière, dans les hôpitaux appropriés. Le MDN a choisi d'exploiter ce réseau de façon complètement séparée, étant donné son importance.

15.43 Le réseau d'approvisionnement en fournitures médicales constitue une composante importante du réseau de soutien médical. Il arrive souvent que les mêmes véhicules soient employés tant pour transporter les blessés vers les hôpitaux que pour expédier les fournitures médicales vers le front. D'ailleurs, les sous-réseaux responsables de l'approvisionnement en fournitures médicales et de l'administration des soins sont tous deux influencés par l'ensemble des conditions dans lesquelles le combat est mené.

15.44 Jusqu'à récemment, le MDN avait pour politique d'utiliser les ressources des réseaux de soutien médical (y compris les fournitures médicales) de nos alliés de l'OTAN pour

fournir le soutien logistique nécessaire aux troupes canadiennes affectées aux forces de l'OTAN en Europe. Cette politique a toutefois été modifiée de façon que le Canada se charge à l'avenir de l'ensemble du soutien médical devant être apporté entre son territoire et le front en Europe. Le MDN élabore actuellement des plans en vue d'atteindre cet objectif, mais ces plans ne permettent toutefois pas de répondre aux besoins du reste des Forces canadiennes en temps de guerre.

15.45 En ce qui a trait à son réseau d'approvisionnement en fournitures médicales, le MDN en est à une étape décisive. Le réseau actuel, qui comporte six dépôts fixes de fournitures médicales, permet d'abord et avant tout de répondre aux besoins de temps de paix. Cinq des six dépôts offrent des services à des régions précises du Canada. Ce réseau comprend également, au Canada, un dépôt médical de quatrième échelon, mais ne peut apporter de soutien aux forces déployées à l'extérieur du pays. D'ailleurs, même les forces déployées au Canada ou celles qui mènent leurs activités à partir du Canada ont probablement besoin d'un appui plus direct que celui qui peut être fourni par l'entremise de ces installations fixes.

15.46 En temps de paix, le coût des fournitures médicales des Forces canadiennes s'élève à environ 12 millions de dollars par année. Cette somme ne représente qu'une très petite part des fournitures médicales utilisées chaque année par l'ensemble des Canadiens. Les cliniques, les pharmacies et les hôpitaux civils se procurent leurs fournitures médicales d'un grand nombre d'entreprises commerciales qui disposent de leur propre réseau de transport, de distribution et d'entreposage. Dans le cas d'un bon nombre d'articles, les coûts liés à l'exploitation de ce réseau sont intégrés aux prix marchands sous forme de coûts fixes. Le MDN se procure ses fournitures médicales auprès des mêmes entreprises que les organismes civils et, bien qu'il se serve de son propre réseau de distribution, il ne paie généralement qu'un prix à peine moins élevé que les autres clients. Toutefois, la majorité des fournitures médicales achetées par le MDN sont livrées à un dépôt central et y sont entreposées. Ces fournitures sont ensuite expédiées à un dépôt régional, où elles sont entreposées une fois de plus. Elles sont par la suite envoyées, au besoin, aux unités qui sont appelées à les utiliser. Les stocks du dépôt central et des dépôts régionaux sont considérables et, selon les estimations, leur valeur totale s'élève à 12 millions de dollars.

15.47 Une bonne part de notre travail a consisté à évaluer la possibilité d'accroître le nombre de cas où le fournisseur livre directement les articles aux usagers, en faisant appel à l'infrastructure de l'industrie des fournitures médicales. Nous avons conclu qu'il serait à la fois possible et pertinent d'accroître de façon significative le nombre de livraisons directes.

15.48 Nous estimons que le fait d'adapter la structure du réseau actuel à l'ensemble des besoins de temps de guerre, et d'y insérer des mécanismes efficients et économiques, qui soient adaptés aux besoins de temps de paix, permettrait non seulement au MDN de réduire de façon significative les stocks conservés dans les dépôts, mais également de faire diminuer de manière appréciable les coûts totaux qu'il assume pour assurer l'entreposage, la distribution et le transport des fournitures médicales. Si le MDN ne faisait que modifier le réseau actuel qui est adapté aux besoins de temps de paix pour tenir compte de nos constatations, il finirait par exploiter deux réseaux parallèles, un pour le temps de paix et un pour le temps de guerre, ce qui doublerait les coûts et risquerait de provoquer de la confusion au moment où le deuxième réseau serait mis en branle.

15.49 Le ministère de la Défense nationale devrait élaborer un plan en vue de mettre en place un réseau d'approvisionnement en fournitures médicales qui puisse être exploité de façon efficiente et économique en temps de paix et en temps de guerre, et qui permette que le fournisseur livre directement les fournitures à l'usager lorsque cette mesure est réalisable. Le ministère devrait ensuite faire l'acquisition des éléments clés qui lui permettraient de se préparer à faire face à une situation de guerre, d'étendre son réseau et de fournir les services voulus en temps de paix. Cela pourrait se faire par la conversion du système actuel d'approvisionnement en fournitures médicales en temps de paix.

> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère est d'accord. D'ailleurs, il élabore actuellement des plans qui lui permettront de donner suite aux principales recommandations contenues dans le présent rapport.*

Entretien

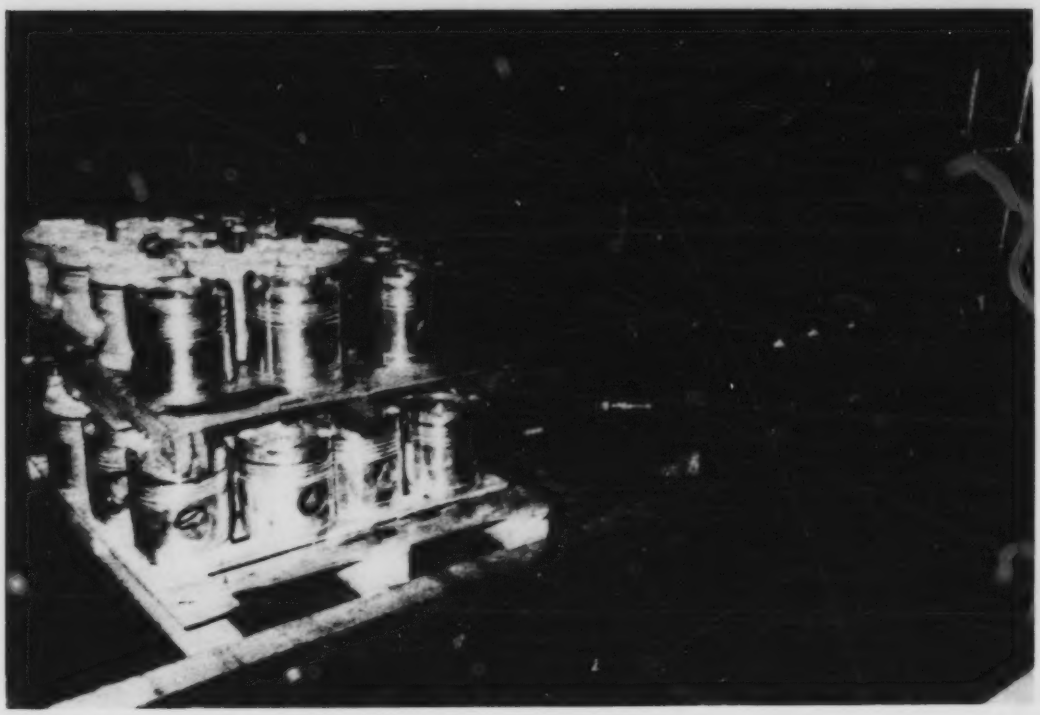
Aperçu général

15.50 La vérification que nous avons effectuée en 1987 et qui comprenait un examen du soutien apporté, en matière d'approvisionnement, aux activités d'entretien nous a poussé à conclure que le MDN éprouvait de la difficulté à gérer le pipeline des articles réparables. Cela provient, en grande partie, de ce que ses systèmes intégrés de gestion présentent des lacunes et de ce qu'il doit assurer une meilleure formation au personnel responsable de la gestion du pipeline. Le ministère a mis sur pied un programme de réparation et de révision amélioré pour faire en sorte que l'information de gestion servant au contrôle des articles réparables soit de meilleure qualité. Un programme de formation destiné aux gestionnaires de l'approvisionnement a été mis sur pied afin de permettre à ces derniers d'accroître leurs compétences.

15.51 La plupart des articles réparables sont des pièces de rechange pour les systèmes d'armes. Environ 33 000 des 1,5 million d'articles gérés par le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes sont réparés à contrat par des entreprises du secteur privé ou dans les installations de réparation de troisième échelon du MDN. Les articles réparables ont une valeur qui équivaut à environ la moitié de celle des stocks du MDN qui elle s'élève à 7,5 milliards de dollars.

15.52 La gestion des articles réparables est beaucoup plus complexe que celle des articles consommables. En effet, une fois que le ministère a décidé de procéder à l'acquisition d'un système d'armes, il entreprend trois processus parallèles, mais néanmoins reliés entre eux.

15.53 Approvisionnement initial et réapprovisionnement. Lorsque le ministère fait l'acquisition d'un nouveau système d'armes, le niveau des stocks doit être déterminé pour la première fois au cours de l'approvisionnement initial. Le MDN utilise des modèles complexes afin de déterminer le nombre de pièces de rechange dont il a besoin pour s'assurer que le niveau de disponibilité souhaité est atteint et maintenu tout au long du cycle de vie de l'ensemble du système d'armes. Dans la plupart des cas, il n'existe au départ que très peu de

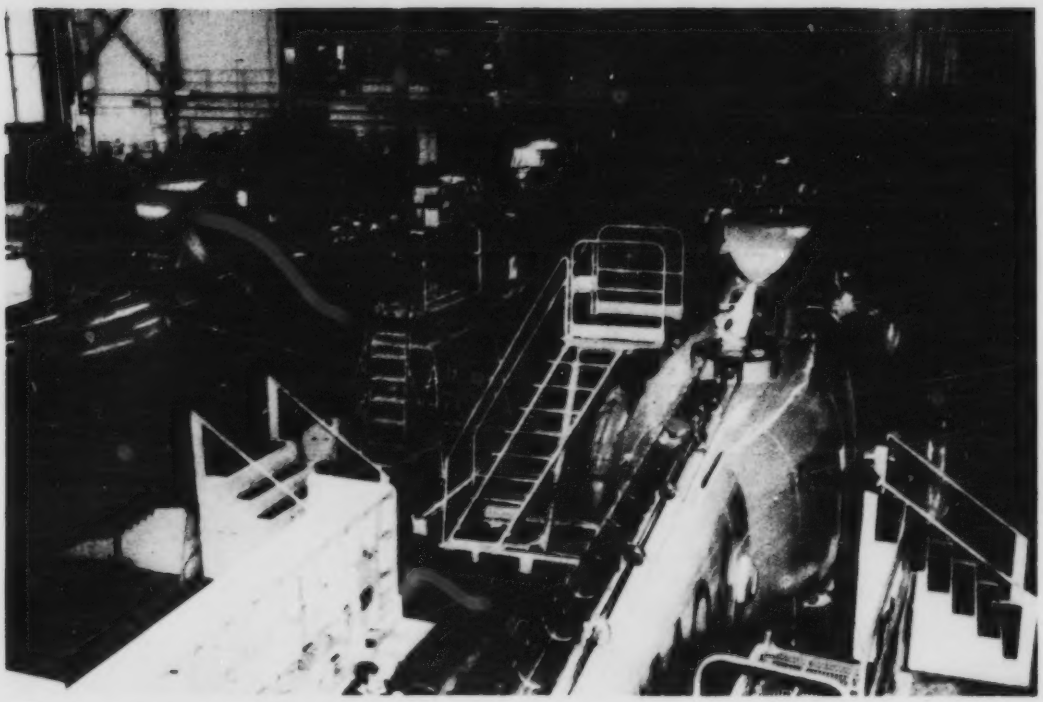


Pièces de rechange (voir le paragraphe 15.51)

données réelles sur ces systèmes qui sont souvent à la fine pointe de la technologie. Une fois qu'il dispose du système et qu'il a pu l'exploiter, le MDN augmente ou réduit le niveau des stocks pour la durée utile du système en fonction de l'expérience acquise.

15.54 Le terme «réapprovisionnement» fait référence au processus d'acquisition qui a pour but de remplacer les pièces qui ne sont plus réparables ou d'accroître le niveau des stocks. De façon générale, les pièces de rechange sont achetées moins fréquemment et en plus petites quantités que les articles consommables étant donné que leur cycle de vie est plus long que celui de ces derniers. Lorsque le MDN fait l'acquisition de pièces de rechange, les gestionnaires de l'approvisionnement sont souvent obligés d'intervenir manuellement dans les méthodes informatiques du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Les gestionnaires font de telles interventions à cause de problèmes de fiabilité des données du Système d'approvisionnement ou afin de répondre à des besoins particuliers (carénage important, retrait progressif de matériel, modification planifiée, approvisionnement pour la durée de vie du matériel, etc.) qu'il n'est pas possible de planifier en se référant à des données antérieures.

15.55 **Pipeline des articles réparables.** Le deuxième processus est la gestion des articles réparables tout au long du pipeline de réparation. Le mouvement des articles réparables forme un circuit fermé. Lorsqu'une des pièces réparables d'un système d'armes ne fonctionne pas correctement, elle est enlevée, essayée, emballée et expédiée à des



Entretien des hélicoptères Sea King (voir le paragraphe 15.55)

installations de réparation (soit celles du MDN, soit celles d'un entrepreneur). On procède alors à son inspection, à sa réparation et à sa mise à l'essai. La pièce est ensuite renvoyée au ministère, puis éventuellement réinstallée sur un système d'armes. Le circuit peut comprendre d'autres points d'arrêt, tels des bases, des dépôts ou des établissements d'essais des Forces canadiennes. Les composants utilisés au cours des travaux de réparation peuvent être fournis par l'entrepreneur ou par le MDN.

15.56 Le taux de défaillance des composants d'un système d'armes dépend de l'âge de ces composants, de leur taux d'utilisation, du milieu dans lequel ils sont employés, de leur qualité et de leur conception. Il n'est pas possible de planifier les travaux de génie et de maintenance qui doivent être exécutés en temps de paix avant que n'aient été prises les décisions relatives au concept d'opération d'un système d'armes, aux niveaux de disponibilité souhaités et au degré de fiabilité qui devrait caractériser les composants critiques et les composants non critiques de ce système. Ces décisions sont prises au cours du processus d'acquisition mais peuvent être modifiées à plusieurs reprises au cours de la durée de vie du matériel, en raison de changements apportés à la mission, de la prolongation de vie du matériel, ce qui peut comprendre certaines mises à jour, de modifications de la disponibilité des fonds ou d'autres facteurs, tels les conventions collectives ou les besoins liés à l'environnement. De même, il faut souvent apporter des redressements au processus d'appui tout au long de la vie utile du système d'armes lorsque des changements sont apportés aux concepts d'opération.

15.57 **Stocks de guerre.** Dans le cas d'un certain nombre d'articles, il peut devenir nécessaire de conserver des stocks de guerre en plus de ceux réservés au réapprovisionnement et de ceux destinés au pipeline. La planification des activités de réparation et de révision qui doivent être effectuées en temps de guerre constitue une tâche complexe au plan technique. En temps de guerre, les articles sont employés dans des conditions difficiles et leur taux d'utilisation augmente en flèche. Le taux de défaillance des articles s'accroît et le nombre de réparations requises augmente par conséquent de façon marquée. En même temps, un grand nombre de systèmes d'armes pourraient devenir inutilisables, ce qui a pour effet de réduire les besoins de réparation et de révision, à moins qu'il ne soit possible de construire ou d'acheter de nouveaux systèmes. Le personnel chargé de planifier les activités de réparation et de révision qui sont menées dans de telles circonstances doit avoir une idée clairement définie des besoins relatifs à la structure des forces, prévoir avec soin l'utilisation des articles et les pertes de matériel, ainsi qu'évaluer les possibilités que des nouveaux systèmes d'armes soient construits ou achetés, puis ensuite livrés à la zone de combat. Bien qu'il ne soit peut-être ni possible ni pratique de conserver en temps de paix la totalité des stocks dont on doit disposer en temps de guerre, il n'en demeure pas moins essentiel de concevoir les plans nécessaires à cette éventualité et d'effectuer les calculs qui s'imposent.

Étendue de notre examen

15.58 Nous avons examiné un certain nombre des principaux systèmes et contrôles utilisés pour gérer des articles que le MDN a désignés comme pouvant être réparés dans des installations de troisième échelon. Les systèmes et les processus analysés ont trait aux éléments suivants : l'établissement des besoins; les délais d'exécution du ministère et de l'entrepreneur; les dispositions des garanties; les tendances en matière de coûts; les contrôles financiers et le respect de ces derniers, et la vérification des contrats de réparation. Nous avons procédé à l'examen de ces systèmes et de ces contrôles en tenant compte à la fois des besoins de temps de paix et des besoins de temps de guerre. Nous avons aussi vérifié par sondage si le niveau actuel des stocks était approprié dans le cas des articles réparables.

Établissement des besoins

> Comme nous l'avons indiqué dans notre rapport en 1987, il faut clarifier la doctrine et les concepts d'opération en ce qui a trait au soutien matériel. Des mesures sont prises en ce moment pour permettre que la structure des forces corresponde aux tâches actuelles et que soient définis les processus qui s'appliqueraient dans le cas des opérations d'approvisonnement, de maintenance et de distribution. Dans ce cadre, il faut déterminer les niveaux de stocks qui conviennent dans le cas des articles essentiels, y compris des articles réparables.

15.59 Jusqu'ici, aucune mesure visant à déterminer les besoins de temps de guerre en matière de contrats de réparation et de révision n'a été prise, bien que le Groupe de travail sur l'état de la préparation industrielle de la Défense ait indiqué que cette question méritait d'être examinée. Avant que de telles démarches puissent être entreprises, les mesures relatives à la structure des forces devront avoir été mises au point, car ce n'est qu'à ce moment que des données relatives au matériel (quantités, genres, etc.) et les dispositions qui ont trait au soutien seront connues. Il faudra aussi que l'on détermine jusqu'à quel point l'industrie canadienne est en mesure de fournir des systèmes d'armes et des composants de remplacement, et que l'on

définisse les besoins en matière de stocks de pièces de rechange en tenant compte de certains éléments tels les taux d'utilisation prévus et les patterns de la demande qui varient selon les taux d'attrition et de remplacement, ainsi que la capacité des firmes canadiennes et des firmes étrangères de répondre aux besoins. On a pris des mesures pour pallier les difficultés qui ont trait à la distance qui sépare les zones de combat probables et les entrepreneurs qui, au Canada, sont chargés d'effectuer les réparations, en signant un plan de logistique conjoint avec les États-Unis. Il importe maintenant de décider quels articles seront transportés en vertu de cette entente et quels articles seront positionnés à l'avance. Étant donné le rôle essentiel des articles réparables en ce qui concerne le maintien de l'état opérationnel des systèmes d'armes, il est important que les structures visant à assurer cet aspect particulier du soutien matériel soient conçues en fonction des besoins de temps de guerre.

Gestion des stocks

La gestion des articles réparables, au MDN, est une tâche complexe que la nécessité d'avoir des systèmes et des contrôles de soutien à jour ne facilite guère. À l'heure actuelle, près de 16 p. 100 des stocks d'articles réparables du ministère dépassent les besoins de temps de paix. Par contre, il y a insuffisance pour d'autres articles. Cela découle des décisions d'approvisionnement initial, prises il y a quelques années, et de certains aspects des pratiques d'achat du ministère qui doivent être revisées. Certains surplus et certaines insuffisances sont attribuables à des facteurs sur lesquels le ministère n'a aucune prise. De plus, des pièces de rechange et des articles complets, dont la valeur totale est d'environ 800 millions de dollars, sont conservés ailleurs que dans le pipeline des articles réparables dans des comptes de premier échelon, certains à l'égard de besoins qui doivent être revus. Le ministère a entrepris des démarches qui redresseront la plupart de ces problèmes.

15.60 Les stocks de pièces réparables du ministère ont une valeur totale de 3,4 milliards de dollars; la valeur des composants de petite taille (articles de catégorie B) est de 2,4 milliards de dollars et celle des articles de plus grande taille, comme les moteurs d'avion (articles de catégorie A), s'élève pour sa part à un milliard de dollars. Sur cet ensemble, des stocks d'une valeur de près de 800 millions de dollars sont conservés dans des comptes de premier échelon pour des raisons d'ordre opérationnel. Au moment de notre vérification, les pipelines correspondant à 12 000 des 33 000 articles qui ont fait l'objet d'un sondage étaient «fermés», situation qui se produit lorsque les stocks d'un pipeline particulier permettent de répondre aux besoins de temps de paix pendant une période de plus de 36 mois.

15.61 Nous avons effectué des sondages du niveau des stocks pour les articles de catégorie B qui sont conservés ailleurs que dans des installations de premier échelon (une valeur de 1,6 milliard de dollars) et du niveau des stocks pour les articles de catégorie A (une valeur d'un milliard de dollars) en fonction des besoins du pipeline d'articles réparables. Nous avons également examiné le niveau des stocks, d'une valeur de 800 millions de dollars, qui sont conservés dans des installations de premier échelon en tenant compte des niveaux autorisés dans le cadre du Système d'approvisionnement des Forces canadiennes. Nous avons examiné le niveau des stocks des installations de premier échelon à la lumière des lignes directrices qui sont utilisées par le MDN pour déterminer les besoins de temps de guerre en matière de stocks. Nous avons discuté avec le personnel du ministère des écarts observés afin d'en connaître les causes, et les incidences financières liées à chacune de ces causes ont été évaluées.

15.62 **Articles de catégorie A.** La direction consacre beaucoup d'attention aux articles de catégorie A, par exemple moteurs d'avion et autres assemblages d'importance, étant donné leur valeur plus élevée. La valeur de l'ensemble des stocks de cette catégorie, qui comprennent des moteurs d'avion ayant une valeur d'environ 700 millions de dollars, s'élève à un milliard de dollars. Nous avons vérifié le niveau des stocks d'un échantillonnage de moteurs d'avion et nous avons constaté qu'il n'existe aucun écart significatif entre les stocks qui sont actuellement conservés et les besoins associés au pipeline.

15.63 **Articles de catégorie B.** Notre analyse nous a permis de constater que, en raison des systèmes et des pratiques qui devraient être revus, 16 p. 100 des stocks d'articles réparables du MDN, d'une valeur de 250 millions de dollars environ, sont plus élevés que le niveau requis pour répondre aux besoins actuels. Nous avons également constaté qu'il y a des insuffisances dans le cas de certains autres articles, ce qui entraîne une diminution de l'état de préparation opérationnelle. Au moment de l'achat des articles en question, il aurait fallu que le ministère dépense environ 50 millions de dollars de plus pour éviter de se retrouver à court.

15.64 Les longs délais d'exécution pour les travaux de réparation constituent l'une des causes mineures des surplus d'articles de cette catégorie. Des représentants du ministère ont souligné que l'existence d'une partie des surplus remonte à une époque où les entrepreneurs étaient incapables de réparer les articles dans les délais prescrits. Dans certains cas, le ministère a acheté des articles supplémentaires pour répondre à ses besoins opérationnels. Étant donné que la durée de vie des pièces de rechange est longue, un bon nombre de ces pièces additionnelles se trouvent encore dans les stocks du ministère. Par ailleurs, il y a insuffisance de stocks d'une valeur de 20 millions de dollars à cause de longs délais d'exécution qui n'ont pas encore été rectifiés.

15.65 Environ 100 millions de dollars des surplus (40 p. 100) et 10 millions de dollars des stocks manquants (20 p. 100) sont attribuables aux décisions d'approvisionnement initial de flottes qui sont en service depuis un bon nombre d'années. Comme nous l'avons déjà souligné, le nombre d'articles achetés a été déterminé à partir des données disponibles sur certains facteurs tels les taux d'utilisation prévus, le milieu dans lequel les articles seront utilisés, la durée du cycle de vie du matériel et la possibilité d'obtenir des composantes de remplacement à l'avenir. Ainsi, les surplus et les manques observés résultent d'écarts entre les prévisions et la situation réelle, écarts qui, dans de nombreux cas, étaient inévitables. Il serait possible de réduire les écarts en améliorant la qualité des données utilisées au cours de l'approvisionnement, mais il faudrait néanmoins, à l'avenir, comparer les avantages et les coûts associés à l'amélioration des données en question.

15.66 Environ 100 millions de dollars de surplus sont dus en grande partie à un certain nombre d'autres facteurs et pratiques dont nous avons suggéré la révision. Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, qui a été conçu à la fin des années soixante et qui a été mis en oeuvre au début des années soixante-dix, comporte plusieurs lacunes pour ce qui est de la gestion des articles réparables. Notre Rapport de 1987 faisait état d'un bon nombre de ces faiblesses. Au premier plan, notons la nécessité de donner une meilleure formation aux gestionnaires de l'approvisionnement et le fait que le système a été conçu en grande partie pour permettre de répondre aux besoins de temps de paix en matière de

réapprovisionnement en articles consommables. Le ministère prend actuellement des mesures pour remédier à la situation.

15.67 En plus des surplus et des insuffisances dont il est question ci-dessus, environ 200 millions de dollars de stocks excédentaires sont attribuables à des facteurs que le ministère ne pouvait ni prévoir ni influencer, ou à des éléments qui font partie de la gestion même des articles réparables. Notons entre autres que l'établissement des modalités relatives à la réparation de certains articles prend parfois plus de temps que prévu; que la demande de certaines pièces peut diminuer lorsque le taux d'utilisation d'un type particulier de système est réduit; que les composants usagés de certains systèmes peuvent être conservés et constituer la seule source de pièces de rechange; enfin, que l'approvisionnement en pièces réparables pour la durée de vie du matériel entraîne parfois des surplus.

15.68 Une autre partie des surplus et des insuffisances apparents (50 millions de dollars et 5 millions de dollars respectivement) a trait à des articles réparables qui sont destinés à l'avion *CF-18* et qui ont été achetés au cours de l'approvisionnement initial. Le taux d'utilisation prévu pour les *CF-18* n'a pas encore été atteint, et c'est pour cette raison que les niveaux des stocks d'articles réparables dépassent les niveaux actuellement requis pour répondre aux besoins. Selon des autorités du MDN, ces surplus et insuffisances apparents diminueront lorsque le taux d'utilisation prévu sera atteint.

15.69 **Délais d'exécution**. Le nombre d'articles dont on doit disposer pour faire en sorte qu'un pipeline soit toujours plein augmente selon la durée totale de la période requise pour effectuer une réparation, y compris le temps que le MDN consacre au traitement de la demande et le délai d'exécution de l'entrepreneur. Nous avons constaté que le délai d'exécution de 90 jours normalement spécifié dans les contrats de réparation était rarement respecté. Nous avons aussi relevé que les délais d'exécution des entrepreneurs varient entre 40 et 327 jours et que la période que le MDN consacre au traitement de la demande varie de 10 à 120 jours. Le ministère a reconnu qu'il y avait lieu d'améliorer les contrôles sur les délais d'exécution lorsqu'il est pratique et rentable de le faire et il prend présentement des mesures à cet égard.

15.70 **Stocks conservés dans les installations de premier échelon.** Nous avons examiné les niveaux de stocks des installations de premier échelon par rapport aux niveaux autorisés. Nous avons constaté que les stocks conservés au premier échelon correspondaient généralement aux niveaux autorisés.

15.71 Des stocks de pièces et d'articles réparables d'une valeur de 800 millions de dollars sont conservés dans les installations de premier échelon pour deux fins. Tout d'abord, le matériel en usage, qui constitue environ 550 millions de dollars des stocks des installations de premier échelon et qui se compose d'articles importants tels les générateurs, est conservé pour répondre aux besoins opérationnels, et ensuite les pièces, d'une valeur de 250 millions de dollars, sont conservées pour les réparations en tant que stocks de guerre. Le stock de matériel en usage correspond à des autorisations qui spécifient les quantités voulues en temps de paix et en temps de guerre. Dans la majorité des cas, les stocks se limitent aux quantités de temps de paix à cause des contraintes de financement. Il faut mettre à jour et élargir les autorisations tant pour temps de paix que pour temps de guerre afin d'englober la gamme

complète des engagements de défense. Les autorisations de stocks de guerre en pièces de réparation varient, selon le milieu. Pour les opérations navales, on a établi des autorisations officielles qui sont revues et contrôlées par le Quartier général de la Défense nationale. Dans le cas des opérations de l'armée et de l'aviation, les autorisations sont établies et approuvées au niveau opérationnel local.

15.72 Comme nous l'avons déjà signalé, il faudrait que le MDN détermine les besoins en matière de stocks de guerre et de stocks d'articles réparables. De plus, le ministère devrait étudier les coûts et les avantages possibles d'autres mesures qui lui permettraient d'assurer une meilleure gestion des articles réparables. Il pourrait s'agir, entre autres, des mesures suivantes : imposer une amende lorsque la date de livraison n'est pas respectée et mettre en place une série de mesures incitatives afin d'encourager les entrepreneurs à livrer les articles avant la date convenue; minimiser, au sein du ministère, le temps qui est consacré au traitement des demandes; et accroître le degré de fiabilité des données utilisées au cours du processus d'approvisionnement initial.

15.73 Le ministère devrait mieux définir les besoins en matière de stocks d'articles réparables pour l'ensemble des installations de premier, de deuxième, de troisième et de quatrième échelons qui font partie du système de soutien matériel. Les niveaux de stocks actuels devraient être examinés en fonction de ces besoins. On devrait prévoir l'aliénation des articles dont on dispose en trop grandes quantités, sauf dans les cas où l'on tient à conserver certains articles en vue de répondre à des besoins ultérieurs. On devrait également tenter de voir comment on pourrait optimiser les coûts et les avantages du maintien de stocks.

> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère reconnaît depuis longtemps le caractère complexe de la gestion des articles réparables, comme le souligne le vérificateur général. Au fil des ans, le ministère a pris diverses mesures en vue d'assurer une meilleure gestion de ces articles, comme il est également mentionné dans le présent rapport.*
>
> *Le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur général et a déjà prévu des mesures supplémentaires qui pourront être appliquées dans les cas où il sera rentable de le faire.*

Garanties

15.74 Les articles de catégorie A sont les seuls articles qui font actuellement l'objet d'un contrôle individuel dans le cadre du SAFC. Les articles de catégorie B qui sont réparés par des entrepreneurs subissent une série de tests et d'inspections avant d'être renvoyés au ministère. Les entrepreneurs indiquent sur chaque article la date à laquelle les derniers travaux de réparation ou de révision ont été effectués. Il se peut qu'un article, une fois de retour au MDN, ne soit pas réinstallé sur un système avant une période assez prolongée étant donné que le pipeline comprend un grand nombre de pièces et que la demande peut varier considérablement. Lorsqu'un article est réinstallé sur un système après la fin de la période de garantie, un an dans la plupart des cas, la protection n'est plus assurée. Il y aurait moyen de surmonter cette difficulté en utilisant des garanties fondées sur le critère du rendement. Toutefois, l'application d'une telle mesure accroîtrait le nombre de modalités sur le plan administratif.

15.75 Aucune modalité ne prévoit actuellement le contrôle de l'ensemble des activités relatives aux garanties et la présentation de rapports au Quartier général de la Défense nationale (QGDN) à ce sujet. Lorsque les autorités responsables de la maintenance dans le secteur opérationnel prennent conscience du fait que le taux de défaillance de certains articles est exceptionnellement élevé, elles préparent un Rapport d'état non satisfaisant qui est expédié au personnel du QGDN responsable de l'approvisionnement et de la maintenance. Il y aurait moyen d'améliorer les méthodes actuelles si certains renseignements, comme la date à laquelle une pièce a été installée sur un système, étaient fournis; ce renseignement permettrait de déterminer si la pièce en question a donné un rendement satisfaisant pendant une période raisonnable. Nous avons discuté des modalités relatives à la maintenance avec les autorités d'un certain nombre d'entreprises qui participent à des activités de ce genre dans le secteur privé, et celles-ci nous ont indiqué que l'on doit assurer le contrôle des articles de grande valeur pour être en mesure d'évaluer le rendement des entrepreneurs et d'obtenir la protection assurée par les garanties.

15.76 Le personnel du MDN conserve dans les installations des entrepreneurs des renseignements au sujet des articles désignés en vue d'examens ou de travaux alors qu'ils étaient encore sous la garantie. Toutefois, ces renseignements ne sont pas habituellement transmis au personnel chargé des acquisitions et de la maintenance au QGDN. De plus, les renseignements consolidés sur les coûts des garanties et sur les activités relatives à ces dernières ne sont pas faciles d'accès.

15.77 Le ministère n'a élaboré aucune politique sur la gestion des garanties et il n'existe pas non plus, au sein du ministère, de modalités relatives à l'administration des garanties. Il y a plusieurs années, le ministère avait proposé au MAS qu'une approche uniforme soit adaptée relativement à la question des garanties. Jusqu'ici, toutefois, ces efforts ont débouché sur très peu d'actions concrètes. Selon les estimations, les coûts des garanties varient entre 1 et 3 p. 100 de la valeur des contrats; dans le cas des contrats de réparation et de révision, ces coûts varient donc entre 5 millions et 15 millions de dollars par année. Il y aurait peut-être moyen de tirer un plus grand nombre d'avantages de ces dépenses.

15.78 Le ministère devrait évaluer les coûts et les avantages qu'il y aurait à utiliser d'autres solutions que des garanties, y compris les garanties fondées sur le critère du rendement.

> ***Commentaire du ministère :*** *Le ministère est d'accord. Il reconnaît depuis un certain temps la nécessité d'effectuer une telle évaluation et il a mené des études préliminaires dans cette optique. La portée de ces études sera mieux définie et des lignes directrices seront élaborées au besoin.*

Contrats - Examen et vérification

15.79 Plus de 75 p. 100 des contrats de réparation et de révision sont passés avec un fournisseur exclusif, c'est-à-dire sans appel d'offres, ou avec un fournisseur unique, c'est-à-dire un fournisseur qui n'a pas de concurrents. Dans certaines circonstances cette situation est inévitable : la faiblesse de la concurrence, au Canada, à cause du nombre restreint d'entreprises; les coûts élevés qui sont associés à la mise en place des modalités relatives à la réparation et à la révision du matériel spécialisé du MDN et d'autres facteurs, tels

les droits en matière de données techniques et les contrats de concession de licence. Un comité d'examen a été mis sur pied au niveau de la haute direction, il y a plusieurs années, et l'une de ses fonctions consiste à faire en sorte que le plus grand nombre possible de mesures soient prises pour maximiser la concurrence.

15.80 Lorsque des marchés sont passés avec des fournisseurs uniques ou exclusifs, en l'absence de concurrence, on court le risque que ces derniers augmentent leurs prix et accordent une moins grande importance au critère de la qualité en effectuant leurs travaux. Lorsque nous avons entrepris notre vérification, nous nous attendions à ce que, dans de telles circonstances, on insiste davantage sur les contrôles et sur les processus d'information. Nous avons toutefois constaté que les contrôles qui permettraient de contrebalancer cette absence de concurrence n'avaient pas été mis en place et qu'il y aurait peut-être même lieu d'appliquer des contrôles supplémentaires.

15.81 À titre d'exemple, soulignons que les coûts des réparations et des révisions sont contrôlés dans les installations des entrepreneurs, mais que le personnel du MDN n'utilise pas ces renseignements pour comparer la majoration des frais de réparation et de révision avec les augmentations observées dans le cas des travaux semblables effectuées dans le secteur privé, ni avec les augmentations de coûts dans l'économie en général.

15.82 De plus, la portée de l'examen du contrat et l'étendue de la vérification sont limitées. Le chapitre 16 du présent rapport traite des modalités du ministère des Approvisionnements et Services qui ont trait à l'application des dispositions des contrats et met l'accent sur le besoin de garantir une meilleure vérification des contrats et d'accroître l'étendue de ces vérifications, y compris celles qui portent sur les contrats de réparation et de révision qui sont gérés par le MDN.

15.83 Le MDN et le MAS examinent depuis un certain temps les méthodes qui permettraient d'accroître la concurrence. On a effectué une étude portant sur six contrats passés avec des entrepreneurs exclusifs (c'est-à-dire sans appel d'offres) et l'on a conclu qu'il serait possible d'accroître le niveau de concurrence.

Systèmes d'information de gestion et mécanismes de rétroaction

15.84 Le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes (SAFC) constitue la principale source de renseignements sur les articles réparables. On procède actuellement à la modernisation de ce système et le coût de cet important projet, qui devrait prendre fin au plus tard en 1995, s'élève à environ 250 millions de dollars.

15.85 La gestion du pipeline des articles réparables s'effectue à partir d'un ensemble de données techniques ayant trait à l'utilisation du matériel, au rendement fourni dans le domaine de la maintenance et aux estimations relatives au taux de défaillance des composantes. Les systèmes d'armes font régulièrement l'objet de révisions majeures, de modernisations de mi-durée ou de carénages. Dans le cadre de ces travaux, certaines des composantes des systèmes sont nécessairement réparées ou révisées. Les méthodes d'approvisionnement du

SAFC, qui sont fondées sur l'utilisation de données antérieures, exigent habituellement des modifications manuelles.

15.86 Nous avons soulevé plusieurs questions dans les sections précédentes : l'incapacité de contrôler le rendement des composantes ou de profiter des garanties; le besoin d'évaluer le rendement et les délais d'exécution des entrepreneurs; les niveaux des stocks qui sont supérieurs aux niveaux requis pour répondre aux besoins actuels et l'étendue trop restreinte des vérifications des contrats. Ces questions font ressortir les avantages qu'il y aurait à assurer le contrôle de chacun des articles réparables et à en tenir la comptabilité, lorsque cette mesure s'avère rentable. Entre autres, l'adoption de techniques de gestion des systèmes d'armes pourrait permettre de pallier les difficultés.

15.87 Le ministère a entamé une évaluation de différentes méthodes de gestion des systèmes d'armes. Si les méthodes possibles sont nombreuses, il faut néanmoins dans chacun des cas gérer les composantes en fonction de la capacité du système intégral de répondre aux besoins opérationnels, réduire au minimum le coût du système d'armes et vérifier dans quelle mesure les composantes permettent d'atteindre les résultats escomptés. L'adoption de techniques pour la gestion des systèmes d'armes aurait une incidence marquée sur les méthodes utilisées aux fins de la gestion des articles réparables. En conséquence, il importe que l'on puisse intégrer au nouveau système d'approvisionnement, apte à servir pendant au moins une vingtaine d'années, les principes de gestion de l'entretien que l'on adoptera éventuellement.

15.88 Le ministère devrait veiller à ce que les améliorations apportées au Système d'approvisionnement des Forces canadiennes permettent la mise en oeuvre éventuelle de principes de gestion des systèmes d'armes. Les systèmes de gestion nécessaires à la réparation et à la révision, y compris ceux ayant pour objet l'assurance de la qualité, la vérification des marchés, la gestion des stocks, la mise à exécution des garanties et le contrôle du rendement des entrepreneurs, devraient être conçus de façon à maintenir à un coût minimal un nombre acceptable de systèmes d'armes.

> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère a entamé un projet d'envergure visant à mieux définir le principe de gestion des systèmes d'armes et à en tester l'application. Le directeur du Projet de modernisation du SAFC collabore à ce projet, de manière à maintenir des rapports étroits entre les deux programmes et afin que les méthodes de gestion des systèmes d'armes dont on conviendra puissent être intégrées dans le SAFC amélioré. Si, en temps de paix, l'objectif consiste à mettre à la disposition des forces un niveau acceptable de systèmes d'armes à un coût minimal, il est à noter qu'en temps de guerre, la question des frais à engager peut fort bien être reléguée au second plan. Par conséquent, les mécanismes de gestion des systèmes d'armes que le ministère adoptera, le cas échéant, doivent être suffisamment souples pour tenir compte des contraintes financières en temps de paix et répondre aux besoins d'information différents d'une situation de guerre.*

15.89 Le ministère a entrepris d'améliorer la communication entre les gestionnaires de l'approvisionnement, chargés de l'achat, et les régisseurs du cycle de vie du matériel, chargés

de la gestion des systèmes d'armes. Par ailleurs, on a ajouté au SAFC actuel un programme de réparation et de révision amélioré dans le dessein de mieux contrôler les articles réparables. Si l'on adopte des techniques de gestion des systèmes d'armes, cependant, il faudra revoir les responsabilités des gestionnaires de l'approvisionnement et des régisseurs du cycle de vie du matériel en ce qui a trait notamment à la préparation des mesures de réapprovisionnement et de réparation et au contrôle du rendement des marchés. Il faudra également que le SAFC et les différents systèmes d'information de gestion de la maintenance soient fortement intégrés.

15.90 L'étude sur la possibilité de mettre en oeuvre des principes de gestion des systèmes d'armes devrait comprendre un examen de l'incidence qu'aura cette gestion sur la définition des besoins, l'établissement des demandes et la prise de mesures aux fins de l'achat ou de la réparation et de la révision du matériel. La modernisation du SAFC devrait permettre de répondre au grand besoin d'intégration entre les différents systèmes intégrés de gestion de la maintenance.

> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère est d'accord. Si la mise en application de techniques de gestion des systèmes d'armes exige que ces responsabilités soient élaborées davantage, on s'en chargera au moment de la mise à exécution de la gestion des systèmes d'armes. Il est à noter toutefois que le ministère ne s'attend à aucun changement organisationnel ni structural marqué comme suite à l'adoption de mesures de gestion des systèmes d'armes.*
>
> *On veillera, dans le cadre du Projet de modernisation du SAFC, à ce que l'intégration soit possible entre différents systèmes de gestion de la maintenance lorsqu'on le jugera opportun.*

Assurance de la qualité

Qualité des produits militaires

15.91 La qualité du produit livré au ministère est liée au rendement matériel, à la mise à exécution des garanties et à la vérification des contrats. Le MDN est chargé de veiller à ce que les produits et services militaires obtenus du secteur privé et mis à la disposition des Forces canadiennes répondent bien aux besoins. Le ministère des Approvisionnements et Services assure pour sa part la qualité des articles non militaires.

15.92 Un effectif constitué de 1 250 personnes, dont quelque 900 sont affectées dans les dix-neuf Détachements des services techniques des Forces canadiennes au Canada, se charge d'entrer en contact avec 3 000 entrepreneurs et de contrôler plus de 33 000 marchés par an. La valeur globale des marchés s'élève en ce moment à 11,8 milliards de dollars. Il en coûte au MDN environ 60 millions de dollars par an pour l'assurance de la qualité.

15.93 Le programme d'assurance de la qualité des produits militaires du MDN repose sur le principe que les entrepreneurs sont responsables de la qualité de leurs produits et sont tenus de présenter des documents attestant qu'ils sont dotés de systèmes efficaces de contrôle de la qualité. Les membres du personnel du MDN veillent à ce que les systèmes de contrôle de la qualité par l'entrepreneur soient conformes aux exigences contractuelles. Les représentants du ministère, en poste dans les établissements des entrepreneurs, suivent la

mise en oeuvre de ces modalités. À cet effet, ils peuvent examiner un échantillon du produit fini, ou encore les résultats des essais sur le produit et les dossiers d'inspection connexes de l'entrepreneur.

Étendue de la vérification

15.94 Nous avons examiné les politiques et les méthodes d'assurance de la qualité du MDN, nous avons vérifié dans quelle mesure celles-ci sont respectées à l'aide d'un échantillon probabiliste de marchés passés au Canada et nous avons fait enquête sur quelques «problèmes de qualité» concernant un échantillon probabiliste d'entrepreneurs canadiens. Nous avons examiné notamment des dossiers, des registres, des lettres et des rapports d'incident relatifs à un échantillon d'entrepreneurs, de manière à établir la fréquence des préoccupations touchant la qualité. Nous avons en outre interrogé certains membres du personnel du MDN sur les difficultés liées à ces contractants.

Politiques et méthodes

Nous avons constaté que le MDN s'est doté d'une série complète de contrôles de la qualité, lesquels sont conformes aux exigences de l'accord de standardisation de l'OTAN en ce qui concerne les publications interalliées sur l'assurance de la qualité. Il ressort aussi de nos études que la qualité soulève peu de préoccupations.

15.95 Règle générale, nous n'avons pu imputer aux contractants que très peu de difficultés graves ou répétitives. Là où des problèmes se posent, il est impossible de les attribuer explicitement à des faiblesses au niveau du contrôle de la qualité exercé par l'entrepreneur.

15.96 Les modalités d'assurance de la qualité sont appliquées à peu près uniformément, les seules exceptions notables étant deux marchés visant l'acquisition de munitions. Nous avons constaté qu'aucune évaluation du contrôle de la qualité exercé par les deux entreprises en question n'avait été effectuée par les représentants du MDN parce que ces sociétés n'étaient dotées d'aucune modalité consignée ni approuvée en la matière. Conformément aux principes du MDN en ce qui a trait à l'assurance de la qualité, c'est essentiellement en évaluant les méthodes de l'entreprise que l'on assure le respect des critères de qualité prescrits dans la mise à exécution d'un marché. En 1987, nous avons signalé que le MDN avait accepté 12 millions de cartouches de munitions défectueuses et que la situation aurait pu être évitée si les pièces avaient été soumises à un essai normalisé.

Reconnaissance des entrepreneurs

15.97 On estime que le Programme de reconnaissance des contractants du MDN est l'un des aspects les plus critiques du futur programme d'assurance de la qualité du ministère. Le Programme a pour objectifs :

- de reconnaître formellement les entrepreneurs qui se sont montrés aptes à respecter les normes prescrites en matière d'assurance de la qualité et qui se sont engagés à le faire, et

- de veiller à réduire le nombre d'évaluations d'entrepreneurs effectuées durant les périodes de pointe de la passation de marchés.

15.98 Dans le cadre du Programme de reconnaissance des contractants, le cadre de gestion de l'entreprise et le contrôle de la qualité exercé par l'entrepreneur sont évalués en fonction de la plus stricte norme de l'OTAN en matière d'assurance de la qualité. Le MDN a adopté cette norme en 1984, époque où tous les entrepreneurs déjà reconnus aux termes de la norme d'assurance de la qualité propre du MDN étaient automatiquement reconnus en vertu de la norme de l'OTAN. Au début de 1986, le MDN a entrepris de réévaluer ces contractants par rapport à la norme de l'OTAN. À l'issue de la réévaluation, les entrepreneurs se sont vu accorder un an pour donner suite à toute mesure de redressement nécessaire et pour la mettre en oeuvre.

15.99 La mise à exécution de ce programme de réévaluation prend plus de temps qu'il n'était prévu. Au cours des deux dernières années, 14 seulement des 80 contractants autrefois reconnus ont été acceptés suivant la nouvelle norme. Ce retard s'explique par le fait que certains entrepreneurs éprouvent de la difficulté à atteindre rapidement la nouvelle norme et que la Division de l'assurance de la qualité du MDN s'est vu confier des priorités divergentes. Atteindre la nouvelle norme signifie que l'on peut compter davantage sur le contrôle de la qualité exercé par l'entrepreneur, ce qui fait qu'une réévaluation est indispensable à la réduction du nombre de représentants affectés à plein temps par le MDN aux installations des contractants.

15.100 Le ministère devrait s'empresser de terminer la réévaluation des entrepreneurs en fonction de la norme d'assurance de la qualité de l'OTAN adoptée récemment.

Commentaire du ministère *: Le ministère est d'accord. Il continuera de s'efforcer d'accélérer le programme de reconnaissance.*

Information de gestion

15.101 Le Système intégré de gestion de l'assurance de la qualité (SIGAQ) du ministère ne renferme aucune donnée antérieure sur le respect des délais de livraison par les entrepreneurs, sur le nombre et l'ampleur des mesures de redressement requises, sur le taux de défectuosité ou d'échec du produit, ni sur la valeur des travaux exécutés sous la garantie. Étant donné le principe d'assurance de la qualité adopté par le ministère, il importe que ce dernier ait accès à des données relatives à la qualité du rendement des entrepreneurs. Elles serviraient à évaluer les fournisseurs, elles simplifieraient la détermination des tendances dans certains secteurs qui présentent des difficultés et elles sont indispensables pour mesurer l'efficacité des activités de contrôle de la qualité du ministère. Le MDN a entrepris de mettre au point un SIGAQ amélioré et compte y intégrer des données sur le rendement des entrepreneurs.

15.102 La réaffectation des représentants extérieurs dans les locaux des entrepreneurs se fonde surtout sur le nombre de contrats, le volume et la complexité de l'équipement produit, le type d'activité et l'expérience de l'entrepreneur. Même si les autorités du MDN nous ont indiqué que le rendement passé de l'entrepreneur est pris en considération dans la répartition des ressources parmi les entrepreneurs, le SIGAQ ne contient pas les renseignements nécessaires pour officialiser le processus. Nous avons remarqué qu'au Royaume-Uni, on a tendance à abandonner l'affectation de personnel en permanence dans les entreprises et à opter pour d'autres solutions, comme soumettre les produits à des essais de réception et vérifier par sondage les méthodes d'assurance de la qualité qu'emploie l'entrepreneur. D'ici à ce que les systèmes d'information sous-jacents soient perfectionnés, cependant, il sera difficile de prendre au Canada des décisions de cet ordre.

15.103 Le ministère devrait veiller à ce qu'une base de données complète sur le rendement des entrepreneurs compte parmi les améliorations qui seront apportées au Système intégré de gestion de l'assurance de la qualité. Ces données devraient servir à évaluer d'autres moyens d'assurer la qualité des produits reçus, y compris la réaffectation de membres du personnel là où se posent le plus de risques ou de difficultés et l'accroissement de la vérification sur place des composantes et l'augmentation de l'inspection par sondage du contrôle de la qualité exercé par l'entrepreneur.

> ***Commentaire du ministère*** *: Le ministère est d'accord. Le futur système intégré de gestion de l'assurance de la qualité comportera une base de données exhaustive sur le rendement des entrepreneurs.*

Le coût du maintien des stocks

15.104 En 1987, nous avons noté qu'il semblait y avoir une grande quantité de stocks excédentaires au MDN et nous avons proposé une amélioration des rapports sur le matériel excédentaire, des pratiques de gestion des stocks, de même que des mesures d'aliénation. Le ministère a indiqué qu'un mécanisme de révision périodique était indispensable, vu le coût élevé du stockage du matériel dans les dépôts. Il ressort cette année de notre examen des stocks de fournitures médicales, de munitions et de pièces de rechange que d'autres stocks sont à des niveaux excédentaires.

15.105 Il est généralement admis au gouvernement et dans l'industrie que les surplus de stocks entraînent des frais : le coût d'opportunité de l'investissement inutile, les coûts liés à la nécessité d'augmenter les aires d'entreposage et le soutien en personnel et ceux liés à l'obsolescence des stocks. La principale difficulté, cependant, est de préciser le coût pour un produit donné dans une organisation donnée. L'estimation du coût annuel de détention des stocks des organismes du secteur privé varie entre 15 et 35 p. 100 de la valeur d'acquisition du matériel. Au ministère de la Défense des États-Unis, les facteurs de coût de détention sur lesquels se fondent les différents services varient entre 14 et 23 p. 100. Dans notre Rapport de 1987, nous avons appliqué un facteur de 20 p. 100.

15.106 On utilise dans le Système d'approvisionnement actuel des Forces canadiennes des indicateurs de coût de détention allant de 25 à 40 p. 100. Ces facteurs interviennent dans

les calculs visant à déterminer le nombre d'articles à commander. Après avoir examiné les coûts de détention, toutefois, les autorités du ministère ont laissé entendre dernièrement que le coût du maintien des stocks du MDN pourrait n'équivaloir qu'à 10 p. 100 de la valeur d'origine du matériel.

15.107 Plusieurs points sont à examiner lorsque vient le moment d'établir la signification de ces coûts pour le MDN. En premier lieu, plutôt que de se défaire d'articles en surplus, il vaudrait peut-être mieux les conserver s'ils doivent servir un jour et si le coût de leur détention est inférieur au coût net de leur aliénation et de leur rachat. En deuxième lieu, un élément prépondérant du coût de détention est le coût de l'argent, c'est-à-dire la perte de la possibilité d'acheter quelque autre produit important. Il ne faudrait donc pas conclure que le ministère peut, en réduisant ses stocks, retrancher de son budget annuel la valeur de ce coût d'opportunité. En troisième lieu, des articles différents peuvent occasionner des frais de manutention et d'entreposage extrêmement variables. Par exemple, il se peut que l'on doive consacrer moins d'espace de rangement, mais plus d'attention, à une minuscule pièce d'ordinateur très coûteuse qu'à une cartouche de munition plus grosse, mais moins coûteuse.

15.108 Une légère variation du coût de détention peut avoir pour effet de modifier sensiblement l'ampleur des stocks maintenus en moyenne dans le système. Étant donné que le ministère a entrepris de moderniser le Système d'approvisionnement des Forces canadiennes, ce serait le bon moment de réexaminer le coût de détention des stocks du MDN pour que les achats soient effectués au rythme et au niveau optimums pendant la durée de vie du nouveau système.

15.109 Le Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général ont annoncé l'examen de la gestion des stocks à l'échelle de l'administration fédérale. Dans le cadre de cet examen, ils se pencheront sur le niveau et le coût des stocks.

15.110 En collaboration avec le Bureau du contrôleur général et la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor, le ministère devrait déterminer les facteurs de coût de détention qui peuvent s'appliquer aux différents types de stocks qu'il maintient. Les résultats de cette analyse devraient servir à la gestion des stocks et, ultérieurement, à l'amélioration du Système d'approvisionnement.

> ***Commentaire du ministère** : Le MDN accepte dans l'ensemble la recommandation touchant le coût du maintien des stocks. Il entamera avec le Bureau du contrôleur général et la Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor un projet de coopération en vue d'établir des facteurs de coûts réalistes que l'on pourra appliquer aux différentes catégories de stocks en sa possession. Dans le cadre du projet, on prendra connaissance du milieu opérationnel distinct du MDN qui, dans certaines circonstances, rend impossible ou difficilement pratique l'application des normes empiriques généralement utilisées dans les secteurs commercial et privé.*

Information destinée au Parlement

Aperçu général

15.111 On trouvera au chapitre 5 du présent rapport la description d'une étude d'envergure gouvernementale sur les besoins d'information du Parlement. Le ministère de la Défense nationale était l'un des neuf ministères visés par l'examen. Vingt-quatre députés ont été interrogés sur les mécanismes en place qui leur permettent de se renseigner et sur les améliorations possibles. D'autres entrevues ont été réalisées avec les membres du Comité permanent sur la défense nationale pour approfondir les questions propres à la défense. Nous avons également passé en revue les indicateurs de rendement en matière de défense, accessibles au public, utilisés aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Objet de la Partie III du Budget des dépenses

15.112 La Partie III du Budget des dépenses est censée fournir, au titre de chacun des programmes, des précisions sur les résultats projetés et atteints, les dépenses connexes et d'autres données sur le rendement permettant de justifier les besoins, de même que suffisamment de renseignements pour que l'on puisse en saisir l'essentiel. Aux termes de la politique du Conseil du Trésor, les députés doivent pouvoir trouver à la Partie III du Budget des dépenses suffisamment d'information pour être en mesure de comprendre et d'évaluer le rendement prévu et le rendement réel d'un programme en ce qui a trait aux résultats et aux ressources connexes. La section II de la Partie III présente les données qui servent de fondement à la détermination des ressources nécessaires au programme durant l'année visée par le Budget. Plus précisément, on doit trouver à la section II ce qui suit :

- les principaux indicateurs de rendement applicables à chaque activité;
- les progrès réalisés par rapport à ces indicateurs;
- la justification de l'ampleur et de la nature des ressources jugées nécessaires.

Observations relatives à la Partie III du Budget des dépenses du MDN

15.113 Il a été question de la Partie III du Budget des dépenses du MDN dans nos Rapports de 1982, 1984 et 1987. Dans chacun des cas, les deux points ci-après ont été soulevés : les liens entre les ressources en matière de défense et les résultats atteints, et les rapports faisant état des grands projets d'immobilisations. Nous avons en outre soulevé dans notre Rapport de 1987 certains aspects des besoins en information du Parlement par rapport à notre étude de la gestion et du contrôle financiers à l'échelle du gouvernement.

Liens entre les ressources et les résultats

La Partie III du Budget des dépenses du MDN ne fournit pas suffisamment de données pour permettre aux députés de comprendre et d'évaluer le rendement prévu et le rendement réel en fonction des résultats atteints et des ressources connexes.

15.114 En 1982, nous avons recommandé que le ministère établisse, de concert avec le Comité du Cabinet, les éléments de planification qui conviendraient au système de gestion des secteurs de dépenses, de même qu'une méthode de présentation des coûts en fonction de ces éléments de planification. En 1984, nous avons formulé un certain nombre de recommandations touchant également la présentation des résultats en matière de défense par rapport aux ressources. Mentionnons entre autres l'élaboration d'une structure des forces appelée à servir en temps de paix et en temps de guerre; l'établissement de liens entre les tâches et les coûts d'exécution; et la coordination des différents systèmes de rapport du MDN dans l'intention de fournir à la haute direction des comptes rendus poussés sur l'efficacité.

15.115 Dans le chapitre sur l'appui matériel au MDN de notre Rapport de 1987, nous avons examiné les mécanismes de rétroaction et les processus d'établissement de rapports, ainsi que la façon dont ces mesures internes permettent d'acheminer les renseignements au Parlement. Nous avons signalé un obstacle majeur à la présentation de rapports au Parlement, mentionné dans la préface de la Partie III du Budget des dépenses du MDN :

> Étant donné que les indices de rendement utilisés au ministère de la Défense nationale pour mesurer l'efficacité du Programme sont classifiés, les exigences relatives à la divulgation des données sur le rendement et à la justification des ressources, à la section II du plan de dépenses du Programme, ne peuvent pas être respectées.

Il ressort cependant de notre examen qu'il est souhaitable, pratique à longue échéance et possible de fournir ce genre de renseignements tout en respectant la sécurité nationale.

15.116 Les membres du Comité permanent de la défense ont exprimé le désir d'obtenir des données qui leur permettraient de mieux comprendre le programme des services de défense et d'évaluer dans quelle mesure les sommes allouées favorisent la réalisation des objectifs. Dans les secteurs où un compte rendu direct du potentiel porterait atteinte à la sécurité nationale, d'autres solutions comme l'expression des résultats en pourcentage d'une norme, une appréciation narrative des lacunes, ou une séance d'information à huis clos, pourraient orienter les députés vers des sources de renseignements plus détaillés. Par ailleurs, les mesures du rendement en temps de paix pour ce qui est notamment de la passation de marchés, de l'aliénation du matériel excédentaire, ou de l'efficience opérationnelle de certains secteurs clés, seraient aussi utiles aux députés.

15.117 Bon nombre des grands systèmes de gestion du ministère sont en voie d'être modernisés, ce qui donne l'occasion de prendre des initiatives de cet ordre. Aux État-Unis, il y a plus de dix ans que l'on a amorcé l'établissement et la présentation d'indicateurs de potentiel, et l'on s'efforce depuis lors d'améliorer les renseignements offerts.

15.118 En collaboration avec le Bureau du contrôleur général, le ministère de la Défense nationale devrait prendre les mesures ci-après :

- **définir des indicateurs permettant de rendre compte du potentiel en matière de défense par rapport aux besoins;**
- **définir des indicateurs de rendement de temps de paix;**

- **instituer une façon de rendre compte de chacun de ces indicateurs qui ne portera pas atteinte à la sécurité nationale;**

- **établir un calendrier pour l'introduction de ces indicateurs dans la Partie III du Budget des dépenses du MDN.**

Il serait bon que le ministère tienne compte de ces exigences dans le contexte des mesures qu'il prend ou qu'il projette de prendre afin de moderniser ou de modifier les sytèmes et les mécanismes d'information de gestion.

***Commentaire du ministère** : Le ministère continuera de collaborer avec le BCG à l'établissement d'indicateurs de rendement, dans la mesure où la sécurité nationale ne sera pas compromise. Le ministère continuera de fournir des précisions sur les données présentées à la Partie III du Budget des dépenses, comme en témoignent les mises à jour sur la politique de défense. Les autorités du ministère sont par ailleurs disposées à offrir aux membres des comités parlementaires des séances de breffage à huis clos sur les dossiers classifiés.*

Rapports sur les grands projets d'immobilisations

Le MDN s'est empressé de donner suite aux recommandations antérieures en ce qui concerne la précision de la portée et du coût d'exécution des projets.

15.119 Nous avons formulé dans nos Rapports de 1984 et de 1987 un certain nombre d'observations sur la définition de la portée et du coût d'exécution des grands projets d'immobilisations qu'administre le ministère. Le Comité des comptes publics a aussi fait des recommandations à cet égard en 1985. Ces observations et recommandations avaient pour objet : la nécessité de préciser la portée et le coût d'exécution des grands projets; l'établissement, le contrôle et la consignation des coûts pour la durée de vie du matériel; l'établissement, le contrôle et la consignation des objectifs non militaires; l'établissement et la consignation du coût de réalisation des objectifs non militaires et de ceux liés à l'approvisionnement stratégique dans le cadre des projets.

15.120 Les mesures prises à la suite de nos Rapports de 1984 et de 1987 laissent entrevoir que le MDN s'est empressé d'agir avec discernement à cet égard. Les lignes de conduite internes renferment maintenant des normes et des principes d'établissement des coûts pour la durée de vie. On s'est entendu avec le Bureau du contrôleur général sur les éléments à incorporer dans ces données, et les coûts sont maintenant consignés au titre des projets approuvés dans la Partie III du Budget des dépenses du MDN. Pareillement, les objectifs non militaires sont établis et consignés dans la Partie III, et l'on a entrepris d'établir la marche à suivre pour déterminer le coût des objectifs non militaires et des objectifs d'approvisionnement stratégique.

Recettes

Aperçu général

15.121 Les recettes du ministère se sont élevées à 344 millions de dollars en 1986-1987. De cette somme, 300 millions de dollars ont été portés au crédit du budget du MDN. Voici la ventilation des recettes à ce chapitre:

- les sommes recouvrées au titre des services et des installations offerts à l'OTAN et à des gouvernements étrangers, soit 100 millions de dollars;
- la location des logements familiaux et des logements pour célibataires, soit 82 millions de dollars;
- la vente de repas, soit 30 millions de dollars;
- la vente de carburant à d'autres ministères, soit 21 millions de dollars;
- les services médicaux, hospitaliers et dentaires offerts aux personnes à charge, soit 16 millions de dollars;
- les services éducatifs offerts aux personnes à charge, soit 14 millions de dollars;
- les autres recettes, soit 37 millions de dollars.

Le solde de 44 millions de dollars a été inscrit au crédit des recettes non fiscales du Trésor (Fonds du revenu consolidé).

15.122 Les membres des Forces canadiennes sont tenus de payer l'hébergement et les repas que leur fournit le ministère, sauf lorsqu'ils sont en situation opérationnelle. Les frais à verser à ce titre, considérés comme exclus des indemnités militaires, sont établis conformément aux règlements du Conseil du Trésor et déduits de la solde.

Étendue et méthode

15.123 Après avoir évalué les risques, la signification et les autres vérifications de chaque type de recettes, nous avons restreint notre examen approfondi à la location des logements familiaux et des logements pour célibataires et à la vente de repas. Nous avons en outre passé en revue l'aide accordée aux provinces en cas d'urgence, secteur où le recouvrement des frais posait des problèmes depuis nombre d'années.

15.124 Nous avons vérifié si l'évaluation, la perception et la comptabilisation des recettes étaient conformes aux règlements pertinents. Nous n'avons pas essayé d'évaluer dans quelle mesure les frais exigés sont raisonnables, ni d'examiner les services de soutien afin de déterminer s'ils sont administrés de manière économique, efficiente ou efficace.

Il ressort de notre étude que les recettes provenant du logement et du vivre étaient, en règle générale, calculées conformément aux règlements et dûment perçues et comptabilisées. Il faudrait accorder plus d'attention au calcul et à la perception des redevances pour ce qui est de l'aide en cas d'urgence.

Location de logements familiaux et de logements pour célibataires

15.125 Le ministère procure l'hébergement aux militaires célibataires ou mariés. Le loyer à verser pour un logement familial est calculé à partir de la valeur locative du logement sur le marché, établie par la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Des rajustements sont apportés en fonction des lois provinciales sur le contrôle des loyers, de la dimension de logement disponible, du niveau de revenu, de l'étalement des augmentations, et d'autres facteurs. On établit le loyer des logements pour célibataires à partir de la valeur locative moyenne d'un logement type, celle-ci étant rajustée en fonction des conditions locales.

15.126 Le ministère a respecté les mesures législatives sur le contrôle des loyers conformément aux politiques du Conseil du Trésor régissant les frais d'hébergement mais, en conséquence, les loyers perçus ont été de 8 millions de dollars de moins que les loyers évalués dans les provinces qui ont adopté des lois de ce type. Il ressort d'une étude ministérielle des logements offerts aux familles des Forces canadiennes que les frais annuels ont dépassé les recettes d'environ 16 millions de dollars en 1984-1985.

15.127 Nous nous sommes penchés sur la méthode de calcul des loyers, et nous avons vérifié si les loyers perçus correspondaient aux taux autorisés. Sur tous les plans pertinents, nous avons conclu que les loyers étaient établis suivant les règlements du Conseil du Trésor et perçus et comptabilisés correctement.

Vente de repas

15.128 Le ministère offre les repas aux membres des Forces canadiennes dans les différents mess établis dans les bases, à bord des navires et en campagne. Les militaires en situation opérationnelle ont droit à des repas sans frais. Ceux qui habitent les logements pour célibataires sont tenus de prendre leurs repas aux mess et d'en assumer les frais. Les militaires qui ne sont pas tenus de payer des frais de mess ou qui n'ont pas droit au vivre gratuit peuvent acheter leurs repas au mess.

15.129 Les mensualités à verser par les militaires en résidence qui sont tenus de payer des frais de mess sont établies en fonction des règlements du Conseil du Trésor. Sont compris dans ces frais le coût des aliments et celui de la main-d'oeuvre civile chargée de la préparation et du service des repas.

15.130 Il ressort de notre examen que les déductions de solde pour le vivre sont généralement calculées en fonction des règlements et dûment perçues et comptabilisées.

Aide en cas d'urgence

15.131 Le ministère prête main-forte aux provinces lorsque celles-ci en font la demande en cas d'urgence ou de sinistre. L'aide humanitaire se résume essentiellement au transport par avion de malades ou de blessés. Le ministère prête secours également en cas de catastrophe naturelle du genre inondation, feu de forêt ou tremblement de terre.

15.132 Aux termes du décret du Conseil prescrivant les frais à percevoir suite à la prestation de ces services, les redevances doivent être fondées sur des tarifs commerciaux équivalents, ou encore sur le coût global de l'intervention, à moins que le service ne fasse partie intégrante des programmes du MDN, auquel cas aucune redevance n'est exigée. Lorsqu'il s'agit d'aide humanitaire accordée à un particulier, on peut, dans le cas où elle constituerait une lourde charge pour l'individu, réduire, voire même annuler, la redevance. Il n'est pas fait mention expresse de l'aide en cas de sinistre dans le décret.

15.133 Le ministère ne demande qu'à recouvrer les frais supplémentaires de ses services d'aide humanitaire et d'aide en cas de sinistre. Les redevances sont minimes, mais il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de provinces refusent d'admettre leur responsabilité ou encore de rembourser le ministère. Les comptes impayés se sont accumulés au fil des ans pour atteindre 11 millions de dollars au 31 mars 1987.

15.134 Nous avons signalé cet état de fait pour la première fois dans notre Rapport de 1963. Le Comité des comptes publics a recommandé, en 1973, que le sujet soit débattu en priorité à la conférence fédérale-provinciale ultérieure, mais aucune mesure ne semble avoir été prise.

15.135 En 1976, le Conseil du Trésor a consenti au ministère des crédits supplémentaires au titre des dépenses marginales directes déboursées en cas d'urgence. Depuis lors, une estimation des besoins à ce chapitre est incluse dans le Budget des dépenses. Le Budget et les Comptes publics citent également l'aide aux autorités civiles parmi les objectifs du ministère. Certains pourraient donc juger que ces activités font partie intégrante du programme du ministère et qu'en conséquence, elles n'ont pas à être recouvrées en vertu du décret du Conseil. On a néanmoins prié le ministère de continuer d'essayer de recouvrer les frais à ce chapitre et de porter toute somme reçue au crédit des recettes non fiscales du Trésor.

15.136 Des comités interministériels se sont penchés de nouveau sur la question en 1977 et en 1979, sans qu'il en résulte un quelconque changement.

15.137 Le ministère devrait réexaminer les motifs sur lesquels se fonde l'établissement des frais au titre de l'aide humanitaire et de l'aide en cas de sinistre et, de concert avec le Conseil du Trésor, il devrait tenter de faire préciser ou modifier les règlements pour qu'ils s'appliquent uniformément à toutes les provinces et que les redevances soient ou recouvrées ou radiées conformément aux sources d'autorisation pertinentes.

***Commentaire du ministère** : Le ministère appuie la recommandation voulant que soient réexaminées les politiques régissant l'aide humanitaire et l'aide en cas de sinistre. D'ici à ce que les questions de politique soient résolues, il maintiendra sa méthode actuelle de comptabilisation des services offerts aux provinces.*

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Le ministère	16.1
Étendue de l'examen	16.11
La vérification des marchés du ministère	16.16
Étendue de la vérification des marchés	16.23
Information de gestion	16.43
Étude des rapports de vérification des marchés	16.47
Contexte de la vérification des marchés	16.78
Réparation et révision	16.85
Rapports sur le respect des conditions contractuelles par les entrepreneurs	16.88
Assurance de la qualité technique du matériel et des services	16.89
Vérifications de temps et de coûts	16.102
Les grands projets de la Couronne	16.108
Vérification des coûts	16.111
Vérification des marchés relatifs aux grands projets de la Couronne	16.113
Vérification des retombées économiques pour l'industrie canadienne	16.120
Déroulement des travaux	16.124
Commentaire du ministère	
Pièces	

16.1 Organigramme succinct
16.2 Valeur des marchés attribués par le MAS pour les différents ministères et organismes fédéraux
16.3 Évaluation de l'étendue des vérifications des marchés en vertu des pratiques actuelles du MAS
16.4 Comparaison entre les méthodes de vérification des marchés utilisées au Canada et aux États-Unis
16.5 Comparaison entre les marchés de l'État attribués et le nombre d'heures consacrées à la vérification des marchés

16

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Points saillants

En 1986-1987, le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a attribué quelque 8,8 milliards de dollars en marchés de biens et services pour les différents ministères fédéraux. Pour s'assurer que les coûts défrayés et les marges bénéficiaires versées aux entrepreneurs sont justes et raisonnables, il est important que le Bureau des services de vérification (BSV) procède, au nom du ministère, à une vérification indépendante des marchés de l'État. (Paragraphes 16.12 à 16.19)

À notre avis, certains aspects de la vérification des marchés au MAS comportent des lacunes et, par conséquent, la Couronne n'est pas protégée adéquatement. En comparaison, le champ de la vérification des marchés publics aux États-Unis est beaucoup plus vaste. (16.20 à 16.42)

Le MAS n'avait pas à sa disposition d'informations sommaires clés sur l'ampleur de la vérification des marchés et sur les solutions apportées aux constatations des vérificateurs. Par conséquent, la haute direction n'a pu dûment évaluer le rapport coûts-avantages du processus de vérification des marchés. (16.43 à 16.46)

Nous avons constaté que le ministère tardait à donner suite à certaines constatations découlant de la vérification des marchés et nous avons relevé des désaccords dus à la définition trop vague des conditions contractuelles liées aux coûts. Nous avons également constaté que l'on ne tenait pas les vérificateurs des marchés du MAS au courant du suivi accordé à leurs constatations. (16.47 à 16.77)

En ce qui concerne certains grands projets de la Couronne, notre étude a révélé des retards dans la mise en oeuvre des vérifications des marchés. De plus, les vérificateurs des marchés du MAS n'ont pas étudié les méthodes qu'utilisent les entrepreneurs principaux pour attribuer les importants marchés de sous-traitance. (16.108 à 16.119)

Le Bureau des services de vérification a des problèmes dans le domaine des ressources humaines. Il n'a pas complètement mis à jour les méthodes de vérification des marchés élaborées au début des années 70. (16.78, 16.79)

Le ministère croit que l'ampleur actuelle de la vérification des marchés continue de protéger la Couronne. Il procède actuellement à un examen pour évaluer la portée et l'étendue de la vérification actuelle et sa pertinence pour l'avenir.

LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Le ministère

16.1 Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a été créé en 1969 dans le cadre d'une réorganisation administrative générale qui visait à rationaliser les dépenses publiques et à réaliser des économies.

16.2 Le mandat du ministère découle de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, de la Loi sur l'administration financière, de la Loi sur la production de défense, de nombreux décrets et plusieurs politiques administratives du Conseil du Trésor. Le MAS a aussi plusieurs protocoles d'entente régissant ses relations avec les différents ministères et organismes.

16.3 Dans la partie III du Budget des dépenses de 1988-1989, l'objectif du programme du ministère est décrit dans les termes suivants :

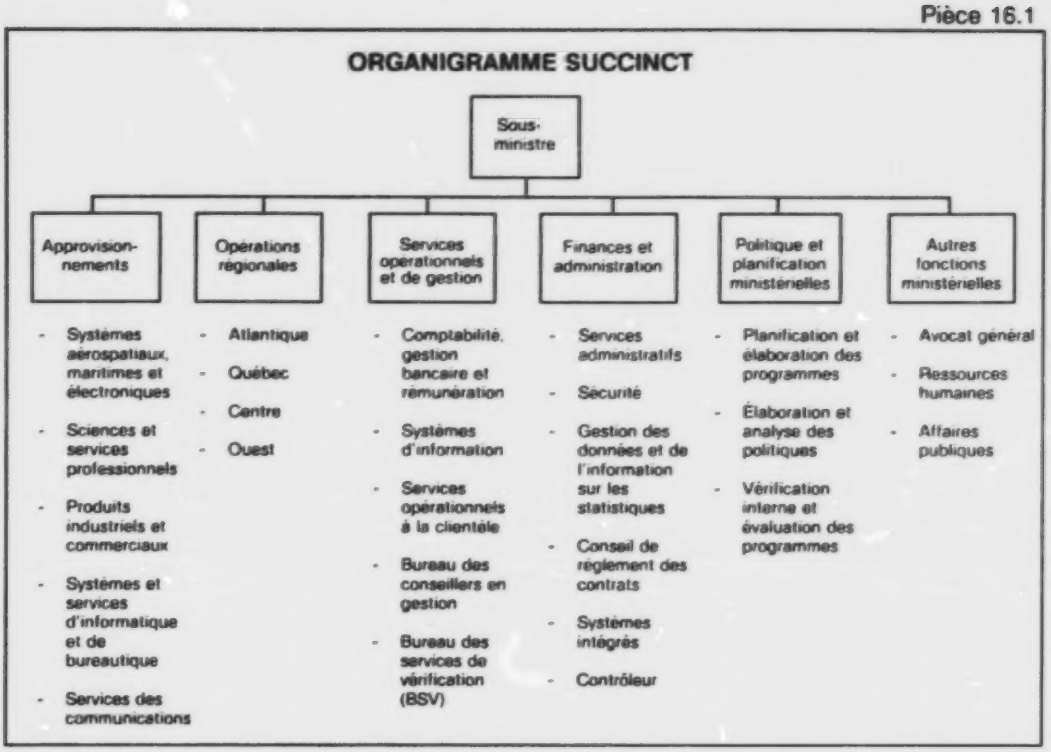
> Assurer l'exécution des programmes du receveur général dans des domaines comme les services de paiement et de gestion bancaire et la tenue de la comptabilité fiscale centrale du gouvernement et des rapports qui s'y rattachent; fournir certains services au chapitre de la rémunération et dans le domaine de l'administration du personnel, enfin offrir selon un régime d'autofinancement des services communs relativement à la fourniture de biens et de certains services aux ministères et organismes, et à l'aliénation de matériel appartenant à l'État. La conduite de ces activités visera non seulement à améliorer l'efficacité, l'efficience et la rentabilité de l'administration gouvernementale, mais contribuera également à la réalisation des objectifs nationaux.

16.4 Au sein du gouvernement, le MAS est connu comme un organisme de services communs qui fournit des biens et des services à pratiquement tous les ministères et organismes fédéraux. Il les fournit dans le cadre de politiques arrêtées par le Conseil du Trésor, tout en tenant compte d'objectifs stratégiques plus vastes comme ceux du développement industriel ou régional. Conformément à ces politiques, le rôle premier des organismes de services communs est la prestation de services aux clients tout en visant à optimaliser les ressources. Outre les politiques et les procédures du Conseil du Trésor, d'autres autorités, comme le ministre des Finances, les lois et les politiques en vigueur régissant chaque ministère et organisme desservi par le MAS, orientent ou limitent maintes activités du ministère. De ce fait, le MAS doit oeuvrer dans un milieu complexe où les objectifs liés aux services, au contrôle et à l'optimisation peuvent s'opposer.

16.5 Pour assurer les différents services, le ministère emploie environ 9 500 personnes et est organisé en cinq grands secteurs (voir la pièce 16.1).

16.6 Le Secteur des approvisionnements gère et dirige les activités d'achat basées sur le principe de la rémunération des services; il s'occupe de l'attribution des marchés de biens

Pièce 16.1



et services pour les autres ministères et organismes fédéraux et de la gestion des grands projets de la Couronne.

16.7 Le Secteur des services opérationnels et de gestion assure la gestion d'ensemble et la direction fonctionnelle des services comptables, des services informatiques et des services connexes pour les autres ministères fédéraux.

16.8 Les directions générales des Opérations régionales assurent la prestation des services courants par l'entremise d'un réseau national de bureaux de district des approvisionnements et services.

16.9 Le Secteur des finances et de l'administration assure les services intégrés de soutien financier et administratif au ministère.

16.10 Le Secteur de la politique et de la planification ministérielle assure la planification, l'application et l'évaluation des programmes, l'élaboration et l'examen des politiques ainsi que des services de vérification interne pour le ministère.

Pièce 16.2

VALEUR DES MARCHÉS ATTRIBUÉS PAR LE MAS POUR LES DIFFÉRENTS MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX
(Exercice financier 1986-1987)

Ministères et organismes clients	Valeur (en milliards) (de dollars)
Défense nationale	4,8
Corporation commerciale canadienne	0,7
Transports	0,4
Expansion industielle régionale	0,4
Agence canadienne de développement international	0,2
Énergie, Mines et Ressources	0,2
Environnement	0,2
Gendarmerie royale du Canada	0,1
Pêches et Océans	0,1
Service correctionnel	0,1
Agriculture	0,1
Emploi et Immigration	0,1
Conseil national de recherches	0,1
Travaux publics	0,1
Santé et Bien-être social	0,1
Autres clients	1,1
	8,8

Étendue de l'examen

16.11 Le chapitre sur le MAS dans notre Rapport de 1987 abordait les mécanismes de contrôle de gestion au sein des services informatiques communs assurés aux autres ministères et organismes fédéraux et gérés par le Secteur des services opérationnels et de gestion.

16.12 Cette année l'objectif de notre examen était d'évaluer la pertinence des procédés utilisés par le MAS pour s'assurer que les fournisseurs de biens et de services respectent les conditions stipulées dans les contrats attribués. À cette fin, nous avons retenu un certain nombre de conditions essentielles, dont l'admissibilité des coûts, la vérification des marchés, la qualité des produits et le respect des dates de livraison, les dispositions à l'égard de la teneur en éléments canadiens.

16.13 La valeur des marchés passés par l'État représente des sommes énormes. En 1986-1987, le Secteur des approvisionnements du MAS a attribué, sur la base de la rémunération des services, quelque 8,8 milliards de dollars en marchés de biens et services pour les différents ministères et organismes fédéraux (voir la pièce 16.2). Les plans actuels du gouvernement prévoient d'importants achats de matériel militaire dans un avenir prochain.

16.14 Dans la première section du chapitre, nous évaluons dans quelle mesure les activités de vérification des marchés du MAS sont adéquates. Le ministère utilise ce mécanisme de contrôle essentiel pour s'assurer que les entrepreneurs respectent certaines conditions des marchés.

16.15 Dans la deuxième section, nous examinons les procédés utilisés par le MAS pour vérifier dans quelle mesure certaines conditions précises des marchés de réparation et de révision du matériel militaire sont respectées. La dernière section traite du même sujet dans le cadre de deux grands projets de la Couronne.

La vérification des marchés du ministère

16.16 Les marchés de l'État sont souvent complexes et portent fréquemment sur des projets de valeur considérable. Les marchés sont exécutés par un entrepreneur principal et plusieurs sous-traitants, lesquels peuvent tous participer individuellement à différents marchés de l'État tout en travaillant dans le secteur privé. Dans une telle situation, il est essentiel de pouvoir déterminer les coûts admissibles afin qu'eux seuls puissent être facturés au contrat pertinent du gouvernement.

16.17 Dans ces conditions, l'État peut se voir imputer des frais inclus en raison d'une erreur ou d'une interprétation erronée, ce qui peut se traduire par d'importants paiements en trop. Les politiques du MAS, les marchés de l'État et la Loi sur la production de défense donnent au ministère le pouvoir et l'autorité de vérifier si les coûts défrayés et les bénéfices versés aux entrepreneurs sont justes et raisonnables. Par exemple, l'article 19(2) de la Loi sur la production de défense stipule que :

> Lorsque le ministre (des Approvisionnements et Services), avant ou après l'exécution, complète ou partielle, d'un contrat de défense ..., est convaincu que le montant global payé ou à payer à une personne, en vertu dudit contrat, dépasse le coût juste et raisonnable, il peut, par arrêté, réduire le montant que cette personne a le droit de retenir ou de recevoir de ce chef au montant qu'il établit comme représentant le coût juste et raisonnable d'exécution du contrat, plus un bénéfice juste et raisonnable en l'espèce, et le ministre peut ordonner à cette personne de verser immédiatement au receveur général tout montant qu'elle a reçu en vertu du contrat, au-delà de la somme ainsi fixée.

16.18 Pour s'assurer que les prix payés sont justes et raisonnables dans chaque cas, le ministère vérifie les coûts et les marges bénéficiaires des entrepreneurs. Afin de s'acquitter de cette responsabilité, le MAS confie au Bureau des services de vérification (BSV) la tâche de procéder à une vérification indépendante des marchés.

16.19 L'objectif global de la vérification des marchés est d'évaluer dans quelle mesure les coûts et les marges bénéficiaires réclamés par l'entrepreneur :

- sont raisonnables quant à la nature et au montant;
- peuvent être répartis et calculés à l'aide des méthodes de comptabilité analytique établies et des pratiques commerciales reconnues;

- respectent les conditions de limitation et d'exclusion définies au contrat.

16.20 L'objectif de notre examen était d'évaluer la pertinence de la méthode de vérification des marchés du ministère grâce à l'examen :

- de l'étendue de la vérification des marchés;
- de la disponibilité de l'information de gestion centralisée;
- de la nature des conclusions de la vérification contractuelle et des solutions proposées;
- des pratiques d'une autre autorité compétente.

16.21 Dans le cadre de l'examen d'une autre compétence, nous avons comparé les méthodes en vigueur au ministère avec celles du Defense Contract Audit Agency (DCAA), organisme indépendant du département de la Défense des États-Unis. Nous ne voulons pas laisser entendre par là que les méthodes employées ailleurs conviennent au contexte canadien. Cependant, nous croyons qu'une telle comparaison est pour l'instant très pertinente, compte tenu des préoccupations soulevées ces dernières années aux États-Unis à l'égard de l'attribution des marchés publics.

16.22 Notre examen n'a pas porté sur les méthodes ou les techniques de vérification spécifiques utilisées par le Bureau des services de vérification pour compléter ses travaux. Cette question sera traitée dans une vérification ultérieure.

Étendue de la vérification des marchés

16.23 Pour être efficace et protéger les intérêts de la Couronne, la vérification contractuelle doit être suffisamment étendue.

16.24 À notre avis, certains aspects de la vérification au MAS comportent des lacunes et, par conséquent, la Couronne n'est pas dûment protégée, ni à l'heure actuelle, ni à l'avenir. La pièce 16.3 présente une évaluation de l'étendue actuelle de la vérification exécutée par le MAS. La pièce 16.4 établit une comparaison entre l'étendue de la vérification des marchés publics au Canada et aux États-Unis.

16.25 Les paragraphes suivants présentent une analyse, par catégorie de marchés, de l'étendue de la vérification contractuelle.

16.26 **Marchés à frais remboursables.** Les marchés à frais remboursables sont ceux où l'on rembourse à l'entrepreneur tous les coûts admissibles afférents à l'exécution des marchés de biens et services prévus. Ce genre de marché prévoit habituellement le paiement de bénéfices à l'entrepreneur. Il peut être soumis à une vérification de coûts, ce qui permet

Pièce 16.3

ÉVALUATION DE L'ÉTENDUE DES VÉRIFICATIONS DES MARCHÉS EN VERTU DES PRATIQUES ACTUELLES DU MAS

Catégories de marchés	Marchés attribués (1986-1987) (milliards)		Évaluation de l'étendue de la vérification des marchés
Retenus aux fins de vérification :			
Marchés à frais remboursables			
- grands projets de la Couronne	1,0 $		Tous les marchés à frais remboursables dans le cadre des grands projets de la Couronne font l'objet d'une vérification, à l'exception des marchés de sous-traitance qui sont attribués en régime concurrentiel.
- autres	1,1		Parmi les autres marchés à frais remboursables, environ 35 p. 100 sont choisis aux fins de vérification.
	2,1	*	
Marchés à taux fixe par période	0,7	*	Ils sont soumis à certains procédés de contrôle mais ils font rarement l'objet d'une vérification indépendante.
Marchés à prix ferme non concurrentiels	2,4	*	Au cours des cinq dernières années, le MAS a vérifié les marges bénéficiaires de seulement cinq entrepreneurs.
Non retenus aux fins de vérification :			
Marchés à prix ferme concurrentiels	3,6	*	Ces marchés ne sont pas soumis à une vérification. Le MAS a pour politique de ne pas vérifier ce genre de marchés.
Total des marchés attribués	8,8 $	*	

* La valeur des marchés attribués est tirée des statistiques publiées par le MAS. Nous avons évalué le partage entre les marchés à prix ferme non concurrentiels et concurrentiels.

au vérificateur de juger si les sommes réclamées par l'entrepreneur en vertu d'un marché à frais remboursables sont justes, raisonnables et conformes aux conditions contractuelles.

16.27 D'après les statistiques publiées par le MAS, les marchés à frais remboursables s'élèvent annuellement à environ 2,1 milliards de dollars. Selon les pratiques en vigueur au MAS, seuls la partie des frais remboursables des grands projets de la Couronne et un échantillon des autres marchés font l'objet d'une vérification de coûts. Sont exclus les contrats en sous-traitance attribués en régime concurrentiel par les principaux entrepreneurs. La valeur globale de ces contrats en sous-traitance n'était pas facile à obtenir.

Pièce 16.4

COMPARAISON ENTRE LES MÉTHODES DE VÉRIFICATION DES MARCHÉS UTILISÉES AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

	Canada	États-Unis
Étendue de la vérification des marchés		
Marchés à frais remboursables	Tous les marchés à frais remboursables des grands projets de la Couronne sont retenus pour une vérification des coûts, à l'exception des marchés de sous-traitance attribués en régime concurrentiel. Seul un échantillon des autres marchés de ce genre est vérifié (environ 35 p. 100).	Tous les marchés à frais remboursables sont soumis à une vérification des coûts. Ils sont également soumis à une vérification du bien-fondé des prix un an après l'attribution du marché, pour s'assurer que l'entrepreneur a fourni des données financières exactes, complètes et courantes au moment de la négociation du contrat, à l'exception des cas où les prix sont jugés concurrentiels. Cette dernière vérification est exécutée pour tous les marchés d'une valeur supérieure à 50 millions de dollars et pour un échantillon de marchés de valeur inférieure.
Marchés à taux fixe par période	Les marchés sont soumis à quelques contrôles mais il n'y a pratiquement aucune vérification indépendante.	Tous les marchés de ce genre sont soumis à une vérification des coûts. De plus, ils font l'objet d'une vérification du bien-fondé des prix conformément aux dispositions énoncées ci-dessus.
Marchés à prix ferme non concurrentiels	Les marges bénéficiaires sont très rarement soumises à une vérification. Seulement cinq vérifications ont été exécutées au cours des cinq dernières années et elles sont toujours en cours.	Aucune vérification des marges bénéficiaires n'est exécutée. Par contre, on effectue une vérification du bien-fondé des prix conformément aux dispositions énoncées ci-dessus.
Marchés à prix ferme concurrentiels	Ces marchés ne sont pas soumis à une vérification. Le MAS a pour politique de ne pas vérifier les marchés à prix ferme concurrentiels.	Ils font l'objet d'une vérification du bien-fondé des prix conformément aux dispositions énoncées ci-dessus.
Méthodes normalisées de comptabilité analytique	Très succintes et générales.	Très détaillées et précises.
Financement	Il est axé sur l'autofinancement, c'est-à-dire que le coût de la vérification est recouvré auprès de l'autorité contractante au sein du MAS.	Le coût de la vérification est payé avec des crédits votés à cette fin par le Congrès.

16.28 Au moment de notre étude, l'information sur le pourcentage des marchés à frais remboursables attribués au cours d'une année et soumis à une telle vérification n'était pas disponible au MAS.

16.29 En l'absence de cette information, nous avons évalué que l'étendue de la vérification annuelle des marchés à frais remboursables représente quelque 35 p. 100 de la valeur des marchés, exception faite de la partie des coûts remboursables des grands projets de la Couronne qui sont tous vérifiés, conformément aux pratiques du MAS.

16.30 Aux États-Unis par contre, il est d'usage pour le Defense Contract Audit Agency de vérifier les coûts de tous les marchés à frais remboursables avant que l'entrepreneur puisse recevoir le paiement final. De plus, dans le cas des marchés à prix négociés, on vérifie le

bien-fondé des prix d'un échantillon de contrats (et tous les contrats supérieurs à 50 millions de dollars), habituellement un an après leur attribution, excepté si le prix négocié est fondé sur une juste concurrence, tiré d'un catalogue officiel ou établi sur la valeur marchande d'articles commerciaux vendus en grandes quantités au grand public ou fondé sur des prix légaux ou réglementaires. Par les vérifications du bien-fondé des prix, on veut s'assurer que l'entrepreneur a fourni des données financières exactes, complètes et à jour au moment de la négociation du prix du marché. Lorsque la vérification révèle que le gouvernement s'est basé sur des données inexactes, incomplètes ou dépassées pour négocier le prix d'un marché, le prix en est réduit et l'entrepreneur est tenu de verser des intérêts et des dédommagements appropriés.

16.31 **Marchés à taux fixe par période.** Il s'agit de marchés en vertu desquels le gouvernement paie à l'entrepreneur les heures réelles afférentes au travail multipliées par le taux fixe, habituellement horaire, indiqué dans le contrat. Par exemple, la Couronne paie à un entrepreneur XX fois le montant de dollars à l'heure pour réparer et réviser un navire ou un aéronef.

16.32 En 1986-1987, le MAS a attribué des marchés à taux fixe par période évalués à près de 700 millions de dollars, dont la plus grande partie touchait des travaux de réparation et des révisions de matériel militaire. Dans le cadre de notre étude, nous avons relevé qu'au cours des dernières années, le Bureau des services de vérification n'a exécuté pratiquement aucune vérification indépendante de ce type de marché, même si d'autres procédés de contrôle ont été utilisés comme il est précisé aux paragraphes 16.102 à 16.104.

16.33 Aux États-Unis, les marchés à taux fixe par période sont classés parmi les marchés à frais remboursables et, de ce fait, ils font tous l'objet d'une vérification des coûts. De plus, ils sont également soumis à une vérification du bien-fondé des prix aux mêmes conditions que celles décrites pour les marchés à frais remboursables.

16.34 **Marchés à prix ferme non concurrentiels.** Les marchés à prix ferme pour l'achat de biens et de services à prix fixe peuvent être attribués sans soumission pour une foule de raisons, par exemple la présence d'un seul fournisseur ayant la compétence nécessaire. Les politiques du MAS prévoient l'examen de ces marchés afin de s'assurer que les bénéfices moyens réalisés par l'entrepreneur pour tous les marchés applicables au cours d'une période déterminée, habituellement cinq ans, ne sont pas excessifs. Ces examens sont appelés «vérifications des bénéfices contractuels».

16.35 Le MAS n'est pas en mesure de fournir facilement l'information sur la valeur des marchés pouvant faire l'objet d'une vérification des bénéfices. Nous évaluons ceux-ci à environ 2,4 milliards de dollars chaque année. Malgré l'importance de cette somme, nous avons constaté qu'au cours des cinq dernières années, le MAS a vérifié les bénéfices de cinq entrepreneurs seulement; ces vérifications étaient toutes en cours au moment de notre étude.

16.36 Nous croyons que la pratique en vigueur au ministère de vérifier des bénéfices réalisés par un entrepreneur au cours d'une période de cinq ans coûte cher et qu'elle devrait

être révisée. Nous pensons qu'il serait plus économique de procéder par échantillonnage et de vérifier les bénéfices réalisés pour chaque marché.

16.37 Aux États-Unis, le DCAA ne vérifie pas les marges bénéficiaires. Cependant, il procède à une vérification du bien-fondé des prix pour ce type de marché (voir les explications du paragraphe 16.30).

16.38 **Marchés à prix ferme concurrentiels.** Cette expression désigne les marchés d'achat où le prix payé à l'entrepreneur est établi en fonction des conditions du marché. Ainsi plusieurs entrepreneurs soumissionnent pour un marché précis et le contrat est attribué à celui qui fait la meilleure proposition, compte tenu du prix et d'autres facteurs.

16.39 Nous avons noté que le ministère attribue chaque année quelque 3,6 milliards de dollars au titre des marchés à prix ferme concurrentiels, les excluant ainsi du processus de vérification conformément à sa pratique actuelle. Nous sommes inquiets du fait que certains marchés classés dans cette catégorie n'ont pas été attribués à strictement parler dans le cadre de marchés concurrentiels, par exemple, lorsque la négociation de certains aspects du prix a lieu une fois le processus de soumission terminé. Dans ces cas, la concurrence et les influences du marché ne peuvent jouer et, par conséquent, garantir des prix et des bénéfices justes et raisonnables. Nous pensons qu'on devrait envisager la vérification de ces marchés. Nous ne pouvons préciser l'étendue de cette pratique parce que le ministère n'avait pas l'information requise.

16.40 Comme il a été mentionné au paragraphe 16.30, aux États-Unis le DCAA effectue des vérifications du bien-fondé des prix chaque fois que la valeur d'un marché a été négociée et ce, lorsque la concurrence des prix est jugée suffisante.

16.41 Comme l'indique la pièce 16.4, les méthodes de vérification des marchés utilisées par le DCAA sont beaucoup plus exhaustives que celles du MAS. Il conviendrait que le ministère détermine un équilibre idéal entre les méthodes canadiennes et américaines pour englober le plus de marchés possibles et l'emploie à la condition que son coût ne soit pas supérieur aux avantages escomptés.

16.42 Au moment où nous avons commencé notre examen, le ministère a formé un groupe d'étude chargé d'évaluer la pertinence du champ de la vérification des marchés. Lorsque nous avons terminé notre travail et jusqu'au 26 juillet 1988, le MAS nous faisait savoir que son évaluation était toujours en cours. Cependant, les premières constatations de cette étude indiquent que «l'orientation de la vérification pose un problème et qu'il y a lieu de choisir une combinaison de méthodes pour la vérification annuelle en vue d'optimaliser cette activité». Nous avons noté que le ministère a augmenté récemment son budget de vérification des marchés.

Information de gestion

16.43 Pour prendre des décisions éclairées sur la nature et l'étendue de la vérification des marchés, la haute direction a besoin d'une information de gestion centralisée, récapitulative et présentée régulièrement.

16.44 Au moment de notre étude, bien que certaines informations de base sur les marchés aient été disponibles, le MAS ne pouvait facilement fournir de renseignements sommaires clés sur des sujets tels l'étendue de la vérification des marchés et les solutions apportées aux constatations. En général, il n'a pas été possible d'obtenir de données sur le rendement de la vérification des marchés, telles les économies réalisées grâce aux résultats des vérifications par rapport au coût d'exécution de ces activités et le coût des erreurs relevées dans les constatations, exprimées sous forme d'un pourcentage du montant total des marchés vérifiés. En l'absence de cette information récapitulative, la haute direction du MAS n'a pu évaluer le rapport coûts-avantages du processus de vérification, ni déterminer si la vérification des marchés est assez étendue pour protéger dûment la Couronne. À notre avis, les études ponctuelles ne peuvent en aucun cas remplacer la présentation régulière d'informations sommaires clés nécessaires au processus décisionnel de la haute direction.

16.45 Nous avons constaté qu'aux États-Unis, l'organisme de vérification conserve des informations à jour sur le sujet. Une fois résumées, celles-ci sont utilisées par la haute direction pour justifier les ressources nécessaires à la vérification des marchés et planifier les vérifications essentielles.

16.46 Pendant que nous procédions à l'étude de cette question, le MAS a pris certaines mesures pour améliorer la présentation d'informations de gestion sur la vérification des marchés.

Étude des rapports de vérification des marchés

16.47 Un suivi rapide et des solutions mises en oeuvre promptement en réponse aux constatations des rapports de vérification constituent une étape importante pour bien protéger les intérêts de la Couronne.

16.48 Nous avons choisi quelques rapports de vérification préparés par le MAS au cours des trente derniers mois pour vérifier si l'on avait rapidement donné suite aux recommandations et si l'on avait rédigé des rapports au sujet des mesures prises. Nous avons constaté qu'une solution avait été apportée dans environ 70 p. 100 des rapports examinés. Dans les autres cas, soit que l'on n'ait pas trouvé de solution, soit que son application ait été retardée de un à trois ans. Vous trouverez ci-après l'analyse que nous avons effectuée de certains rapports étudiés ainsi que des cas types pour les illustrer.

16.49 **Interprétation des contrats.** L'un des principes fondamentaux de la gestion des marchés, c'est que toutes les conditions du contrat doivent être clairement énoncées et traduire avec précision l'intention des parties contractantes.

16.50 Nous avons relevé certains désaccords entre les vérificateurs du BSV, les agents de négociation des marchés et l'entrepreneur au sujet de certains résultats du rapport de vérification. Ces différends tenaient en grande partie à la définition trop vague des conditions contractuelles liées à l'établissement des coûts, laquelle pouvait donner lieu à diverses interprétations des coûts admissibles; ils sont aussi attribuables aux marchés qui ne traduisent pas de façon précise le but des négociations. Vous trouverez ci-après un exemple de ce type de différend.

16.51 **Cas 1.** Le contrat des frégates canadiennes de patrouille (FCP), signé en juillet 1983, établit en termes généraux les catégories de coûts admissibles au remboursement, les coûts expressément exclus et les coûts qui peuvent faire partie des frais généraux. En janvier 1985, le MAS négociait avec l'entrepreneur un accord sur les frais généraux supplémentaires. Cet accord comprenait un tableau détaillé sur la façon dont ces frais devaient être fixés et alloués pendant la période allant de la signature du contrat, en juillet 1983, au début des travaux de construction des frégates, en juin 1985.

16.52 À la suite de la parution du rapport de vérification du BSV en novembre 1987, les agents de négociation des marchés du MAS et les vérificateurs du BSV ne s'entendaient pas sur la façon dont les frais généraux avaient été établis et imputés au projet FCP pendant la période précédant la production. Au moment de notre étude, le différend persistait; on voulait encore savoir si cet accord devait servir de base pour déterminer les frais généraux, ce qui obligerait la Couronne à verser à l'entrepreneur environ 10 millions de dollars. Or, cela n'était pas conforme au coût prévu dans le contrat original.

16.53 Le MAS est d'avis que l'accord sur les frais généraux supplémentaires ne modifiait pas la base de paiement; il n'a fait que préciser certains aspects des négociations originales du marché.

16.54 En outre, le 20 juillet 1988 le ministère a soutenu que selon lui les modalités de coûts des FCP constituaient un élargissement de la politique de comptabilité analytique du MAS. Le ministère applique cette politique pour définir les coûts qui peuvent être inclus dans ses contrats et sur lesquels l'accord relatif aux frais généraux est plus explicite. Le ministère avait plein pouvoir, comme le prévoyait le contrat FCP, de rembourser les frais engagés par l'entrepreneur pour préparer le chantier à la construction des navires avant même le début des travaux.

16.55 Nous jugeons qu'il y a une lacune inacceptable dans le système de contrôle interne lorsque le libellé des conditions liées aux coûts d'un important marché de la Couronne permet une interprétation différente des coûts admissibles, interprétation qui représente un écart de 10 millions de dollars.

16.56 Ce genre de différend pourrait être évité si le MAS remplaçait la politique actuelle de comptabilité analytique par une politique plus détaillée qui obligerait également les entrepreneurs et les sous-traitants à présenter à l'autorité contractante un énoncé de leurs méthodes de comptabilité analytique. L'autorité contractante ou les vérificateurs pourraient

Une maquette de l'une des douze frégates canadiennes de patrouille (FCP) actuellement en construction à un coût total qui ne devrait pas dépasser 6,2 milliards de dollars (voir les paragraphes 16.51 à 16.56 et 16.108 à 16.130).

alors examiner cette présentation; il serait possible de remédier à tout différend ou de reformuler le contrat de façon à traduire précisément l'intention des parties.

16.57 **Documents comptables et autres de l'entrepreneur.** La Loi sur la production de défense, les politiques du MAS et les conditions des marchés stipulent que les entrepreneurs doivent tenir à jour des documents comptables adéquats et fournir l'information demandée par le MAS.

16.58 Le BSV a noté, entre autres, les problèmes suivants à ce sujet :

- les documents comptables des entrepreneurs n'étaient pas appropriés, par exemple, ils ne faisaient pas de ventilation des coûts et le contrôle des engagements y était inadéquat;

- les entrepreneurs ne remettaient pas ou présentaient en retard les documents requis, par exemple, les propositions officielles de coûts et les listes de commande pour les achats en souffrance.

Les cas suivants illustrent ces problèmes.

16.59 **Cas 2.** Un entrepreneur s'est vu attribuer plusieurs marchés annuels pour acheter les pièces de rechange nécessaires à la réparation et à la révision de certains aéronefs appartenant à l'État. Conformément aux dispositions de ces contrats, le coût des pièces de rechange achetées pour exécuter un marché est remboursé à l'entrepreneur selon les conditions du contrat d'achat.

16.60 Dans un rapport d'avril 1986, le BSV signalait que l'entrepreneur avait incorrectement imputé quelque 970 000 dollars de pièces de rechange à d'autres marchés. En examinant les dossiers du MAS, nous avons constaté que les documents comptables de l'entrepreneur ne permettaient pas un contrôle suffisant des engagements pour les marchés de pièces de rechange et que l'entrepreneur n'avait pas remis au ministère, comme le prévoyaient les contrats, la liste des achats en souffrance requise à la fin de chaque marché. De ce fait, l'entrepreneur commandait des pièces dont la valeur dépassait les limites financières d'un certain nombre de marchés et réclamait le coût de celles-ci dans le cadre de marchés ultérieurs. Notre examen d'autres marchés de pièces de rechange avec le même fournisseur a indiqué les mêmes lacunes.

16.61 Au cours de notre examen, nous avons porté le cas à l'attention de l'agent contractuel concerné du MAS. Après une étude de la situation, il a conclu finalement, dans les notes de service datées du 31 mars et du 7 avril 1988, que même si les coûts avaient été dûment engagés par l'entrepreneur, ils avaient parfois été imputés aux mauvais contrats. Des modifications aux contrats apportées en juin 1988 par le MAS ont permis l'imputation des montants mal facturés. L'agent de négociation des contrats a affirmé que ces méthodes de facturation boiteuses ont cessé avec les contrats de 1987-1988, en raison d'améliorations récentes apportées au système de comptabilité de l'entrepreneur.

16.62 **Cas 3.** Un marché de réparation et de révision, valable du mois de juillet 1983 au mois de juin 1984, a été attribué à un entrepreneur. Les paiements totaux en vertu de ce marché s'élevaient à 424 000 dollars.

16.63 D'après les dossiers du MAS, nous avons constaté que l'entrepreneur ne tenait pas convenablement les documents comptables requis conformément aux conditions du marché et qu'il ne le faisait pas depuis bon nombre d'années, soit depuis 1981 au moins. Au moment où s'achevait notre examen, le MAS nous avisait que ce problème avait été résolu en juin 1984.

16.64 Cependant, en janvier 1987 le BSV signalait qu'il n'avait pas réussi à retrouver la documentation relative aux coûts, et que les coûts réclamés étaient basés, à tort, sur des montants estimatifs. On a par conséquent réclamé 46 000 dollars en trop. Pendant notre étude, nous en avons fait part aux cadres du MAS qui, le 16 mars 1988, ont demandé à l'entrepreneur concerné de régler la question. Le ministère nous a par la suite informés que l'entrepreneur avait justifié des coûts de 29 000 dollars et avait accepté de rembourser les 17 000 dollars payés en trop. Comme ce règlement est intervenu une fois notre étude terminée, il ne nous a pas été possible d'en vérifier le fondement.

16.65 Rapports de vérification des marchés relatifs au Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD). Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) administre le PPIMD pour développer et maintenir dans tout le Canada, des industries canadiennes fortes oeuvrant dans le domaine de la défense.

16.66 Le MAS participe à certains aspects de l'administration du programme. Son rôle est régi par un protocole d'entente établi en 1981 entre le MAS et le prédécesseur du MEIR, le ministère de l'Industrie et du Commerce, par les politiques écrites du MAS, la directive interne du MEIR relative au programme, par certaines clauses de contrats et l'intervention du Bureau des services de vérification.

16.67 Le MAS est chargé, entre autres choses, de préparer et de signer les accords de contribution, de s'assurer que les entrepreneurs respectent ces accords, d'organiser la vérification, par le BSV, des coûts réclamés, et d'attester les demandes d'acompte.

16.68 Nous avons demandé aux cadres du MEIR quel rôle ce ministère doit jouer dans le règlement des questions de vérification contenues dans les rapports du BSV. On nous a dit que son rôle est expliqué dans la directive interne du PPIMD relative au programme stipulant que le MEIR doit donner suite à toutes les réserves de vérification soulevées par le MAS.

16.69 Nous avons étudié un échantillon de rapports de vérification des marchés du BSV, relatifs au PPIMD. Le BSV les avaient transmis au MAS et des copies avaient été envoyées au MEIR. Nous avons noté que le suivi, dans 50 p. 100 des cas, avait été reporté ou n'avait pas été assuré au moment de notre étude, même si certains de ces rapports dataient de décembre 1985. L'exemple suivant illustre le cas de deux entrepreneurs dont avaient fait mention plusieurs rapports de vérification des marchés pour lesquels aucune solution n'avait encore été apportée au moment de notre vérification.

16.70 Cas 4. Un entrepreneur lié par trois contrats devait se voir rembourser par le ministère de l'Expansion industrielle régionale une partie des dépenses engagées pour la mise au point de matériel de formation destiné à l'équipage.

16.71 L'entrepreneur n'a pas pu bien détailler les coûts d'élaboration, admissibles à un remboursement de l'État.

16.72 Dans ses rapports de vérification provisoires de décembre 1985, le BSV estimait que le gouvernement avait payé à l'entrepreneur environ 1 million de dollars en trop. L'entrepreneur considérait que cette estimation n'était pas raisonnable. En janvier 1986, le BSV demandait au MEIR d'approuver la méthode avec laquelle il avait fondé ses estimations. En mars 1988, au moment de notre étude, le différend avec l'entrepreneur n'avait pas été réglé.

16.73 Le MEIR nous a informés que les montants réclamés ne sont pas normalement recouvrés s'ils sont fondés sur des vérifications provisoires et si l'on croit qu'il ne sera plus fait

mention de la réclamation trop élevée dans le rapport de la vérification finale. Après notre vérification, soit en juillet 1988, le MEIR nous a informés qu'à la suite d'intenses discussions avec l'entrepreneur, les points litigieux avaient été résolus. Le MEIR nous a laissé savoir que le montant estimatif en trop sur ces contrats, qui s'élevait à 366 000 dollars, a été facturé à l'entrepreneur en juin 1988.

16.74 Nous nous préoccupons du fait que plus de deux ans se sont écoulés avant que ces problèmes soient réglés. Pendant ce temps, l'entrepreneur gardait le montant estimatif de 366 000 dollars réclamé en trop. Nous mettons en doute l'utilité des vérifications effectuées si les importantes mesures proposées dans les rapports ne sont pas appliquées dans les plus brefs délais.

16.75 Le MEIR a indiqué que, dans un cas semblable avec un autre entrepreneur, il avait demandé au MAS de régler les différends sur les frais généraux qui avaient entraîné la réclamation de montants en trop. Bien que ces problèmes aient été mentionnés dans les rapports du BSV de juillet 1986, janvier 1987 et mars 1987, ils n'étaient toujours pas résolus vers la fin de notre étude. Le MEIR nous a dit qu'il s'attendait à ce que ces problèmes soient réglés et que la vérification finale soit terminée avant le mois d'octobre 1988.

16.76 Aussi, nous nous inquiétons du fait que, dans le cas des marchés relatifs au PPIMD, qui représentent environ 15 p. 100 des activités de vérification de marchés du BSV, le MAS et le MEIR ne prennent pas de mesures appropriées pour remettre en oeuvre les recommandations présentées dans les rapports de vérification du BSV dans les plus brefs délais.

16.77 À la fin de notre vérification, en juillet 1988, le MEIR nous a signalé qu'il avait instauré un système de suivi pour s'assurer que l'on donne suite avec diligence aux constatations de vérification des rapports finaux et que le MAS est informé des mesures prises. En outre, le MEIR a déclaré que la responsabilité de donner suite aux constatations de vérification à l'égard du Programme PPMID lui incombe mais que la pratique n'est pas bien établie à l'égard des dispositions sur les coûts contenues dans les Principes des coûts contractuels du MAS (MAS 1031-1). Afin de clarifier ces responsabilités, des représentants des deux ministères se sont réunis et dans une déclaration écrite datée du 7 juillet 1988, ont confirmé qu'il incombait au MAS de résoudre les questions de vérification exigeant une interprétation des principes des coûts contractuels, puisque ces interprétations de coûts s'appliquent à d'autres marchés publics et qu'il faut tenir compte du besoin d'assurer l'uniformité et les précédents.

Contexte de la vérification des marchés

16.78 À l'étude du contexte de la vérification des marchés, nous avons constaté que le BSV fait face à des problèmes dans le domaine des ressources humaines. Des documents récents sur la planification stratégique du BSV indiquent que ce dernier a continuellement réduit ses effectifs depuis 1974 et qu'il doit stabiliser et rajeunir son organisation.

16.79 Bien que la valeur des marchés de l'État attribués par le MAS au cours des dix dernières années ait augmenté de façon significative, comme le démontre la pièce 16.5, le temps consacré à la vérification de marchés exprimé en heures de vérification consignées est demeuré le même pendant cette période. De plus, on a réduit les budgets du BSV alloués à la formation et à la recherche. On n'a donc pas complètement mis à jour les méthodes de vérification de marchés élaborées par l'organisation au début des années 70. Nous avons appris que le MAS s'occupe en ce moment de régler les problèmes de ressources humaines du BSV.

16.80 Le ministère doit s'assurer que la vérification des marchés couvre un champ d'application et des sujets pertinents et que les coûts n'en dépassent pas les avantages.

16.81 Le ministère devrait élaborer un système centralisé d'information de gestion qui résume et transmette régulièrement à la haute direction les informations sommaires clés sur les vérifications des marchés, y compris les renseignements sur l'étendue et les résultats généraux de ces vérifications, les analyses de rentabilité et les autres mesures d'évaluation de rendement du processus de la vérification des marchés.

16.82 On doit traiter rapidement les résultats des vérifications de marchés et les réserves exprimées au sujet des vérifications et communiquer au Bureau des services de vérification et à la haute direction du ministère les mesures prises à l'égard des résultats.

16.83 Afin de prévenir une mauvaise interprétation des dispositions relatives aux coûts des marchés, le MAS devrait élaborer une politique de comptabilité analytique plus explicite, plus particulièrement en ce qui concerne les projets plus importants et plus complexes. Le MAS devrait demander aux entrepreneurs concernés d'énoncer, dans les conditions du contrat, leurs pratiques en matière de comptabilité analytique.

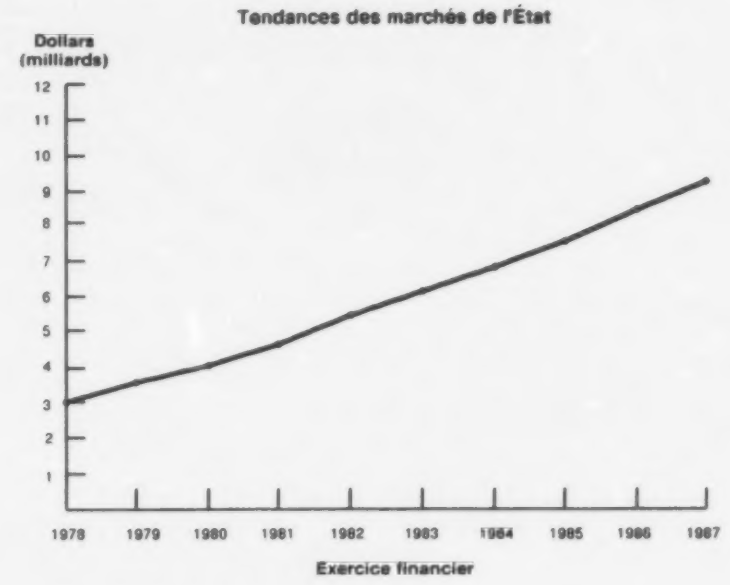
16.84 Au cours de notre étude, nous avons fait part des questions qui précèdent aux divers cadres supérieurs du MAS. Le 30 juin 1988, le MAS faisait savoir qu'il examinait nombre de ces questions dans le cadre d'études ministérielles qui devaient être terminées au plus tard en 1988.

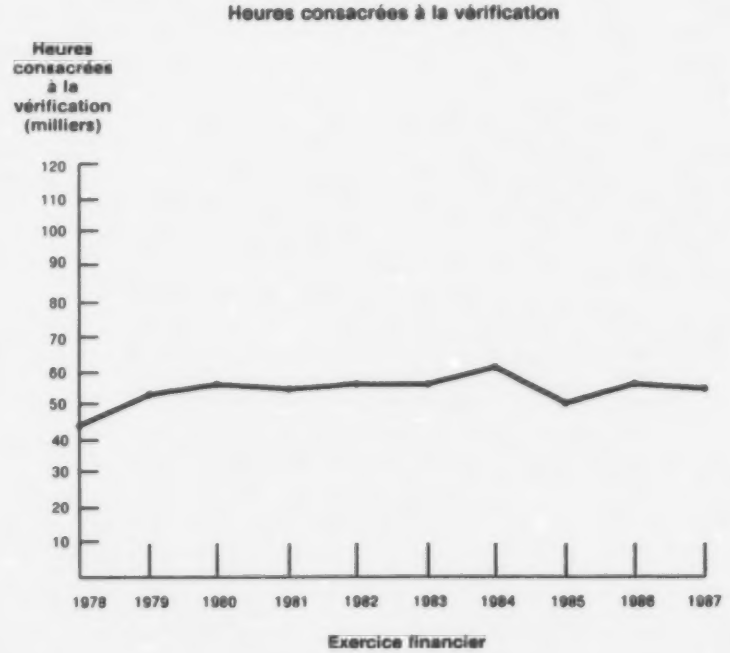
Réparation et révision

16.85 Le ministère des Approvisionnements et Services est chargé d'acquérir des services de réparation et de révision des avions, des navires, de l'armement et des systèmes connexes. En 1986-1987, le MAS a attribué des marchés d'une valeur approximative de 577 millions de dollars pour ces services.

Pièce 16.5

COMPARAISON ENTRE LES MARCHÉS DE L'ÉTAT ATTRIBUÉS ET LE NOMBRE D'HEURES CONSACRÉES À LA VÉRIFICATION DES MARCHÉS





16.86 Notre étude avait pour but d'évaluer la pertinence des méthodes utilisées par le MAS pour s'assurer que les entrepreneurs respectent les conditions particulières des marchés de services de réparation et de révision militaires.

16.87 Nos travaux se rapportaient principalement aux marchés de services de réparation et de révision militaires attribués au cours des quatre dernières années et qui s'élevaient en tout à 218 millions de dollars.

Rapports sur le respect des conditions contractuelles par les entrepreneurs

16.88 Les cadres supérieurs du MAS se fient énormément aux agents de négociation des marchés pour s'assurer que les entrepreneurs respectent les conditions contractuelles et pour résoudre les cas problèmes. Bien que le travail de ces agents soit nécessaire, on ne leur demande pas de fournir systématiquement aux cadres supérieurs les résultats sommaires de leurs contrôles. Ce type de rapport pourrait comprendre un résumé faisant état de la fréquence et de l'incidence du non-respect des conditions contractuelles par l'entrepreneur dans des domaines précis comme les normes de qualité technique et le contrôle des coûts. Il pourrait aider le MAS à tenir un relevé des précédents et à formuler ou améliorer les conditions des marchés ou les politiques et les méthodes s'y rapportant.

Assurance de la qualité technique du matériel et des services

16.89 Il existe une politique officielle établissant le partage des responsabilités entre le ministère de la Défense nationale (MDN) et le MAS, pour ce qui est de l'assurance de la qualité technique des services de réparation et de révision militaires acquis au nom du MDN. Les responsabilités relatives à l'élaboration de spécifications techniques et à la qualité des produits incombent d'abord au MDN. La politique du MAS à ce sujet lui demande expressément de s'assurer que les entrepreneurs choisis ont des systèmes d'assurance de la qualité et d'inspection adéquats. Le MAS est également chargé de l'attribution et de la gestion des marchés. Même si le partage des responsabilités est consigné, il est essentiel que le MDN et le MAS travaillent en étroite collaboration pendant toute la durée des projets relatifs à la réparation et la révision.

16.90 Nous avons étudié 15 marchés, d'une valeur de 166 millions de dollars, pour vérifier le respect des spécifications contractuelles relatives à la qualité technique. Dans les deux cas décrits ci-après, nous avons noté, en consultant les dossiers du MAS, des écarts importants par rapport aux normes techniques relatives aux exigences en matière de sécurité ou d'exploitation. Les marchés pour lesquels ces écarts ont été notés s'élèvent à 38 millions de dollars. Comme il incombe au MDN de faire respecter les normes techniques et, par conséquent, d'assurer la qualité des produits, notre étude a surtout porté sur la gestion des marchés au sein du MAS.

16.91 Comme nous l'avons déjà mentionné, le MAS ne possède pas de système d'information sommaire qui lui permette de déterminer la fréquence et la nature des irrégularités relativement à la qualité technique. Il ne peut donc évaluer facilement la portée

L'avion Buffalo sert habituellement à des missions de recherche et de sauvetage militaires et civiles (voir les paragraphes 16.92 à 16.98).

globale de ces irrégularités. À notre avis cependant, ces cas démontrent que, lorsque l'entrepreneur ne respecte pas les normes de qualité technique, les conséquences peuvent être importantes.

16.92 **Cas 5.** Au cours des 15 dernières années, la réparation et la révision des pièces d'avion Buffalo ont été confiées à un entrepreneur donné. En janvier 1987, le MAS concluait un marché de 4,7 millions de dollars avec cet entrepreneur pour qu'il assure la réparation et la révision des pièces de systèmes hydrauliques de divers avions, conformément aux commandes techniques approuvées par le MDN. Les paiements, en mars 1988, s'élevaient à 1,7 million de dollars.

16.93 Notre étude des dossiers du MAS a révélé des problèmes liés au non-respect des exigences techniques par l'entrepreneur.

16.94 Le MAS savait, avant l'entrée en vigueur du marché, que l'entrepreneur ne pourrait pas toujours se conformer aux commandes techniques du MDN. Nous avons appris que cette non-conformité était en partie attribuable au fait que l'entrepreneur utilisait de l'équipement inadéquat pour assurer les services requis.

16.95 De plus, les délais constants pour obtenir les pièces appropriées ont empêché certains avions de décoller et parfois ont entraîné le vol de pièces d'avions. On nous a dit que ces avions, qui datent d'il y a quinze ou vingt ans, étaient désignés pour remplir des missions de recherche et de sauvetage militaires et civiles. En juillet 1988, le MDN nous informait que même sans ces avions, aucune mission de recherche et de sauvetage n'avait été décommandée.

16.96 Nous avons aussi constaté, en consultant les dossiers du MAS, que ce ministère avait attribué une partie des travaux non terminés à un autre entrepreneur pour répondre à un besoin essentiel.

16.97 Dans le cas d'un autre avion, l'Aurora, la livraison en retard de pièces d'assemblage du train d'atterrissage par le premier entrepreneur a entraîné des réclamations pour temps improductif de la part d'un autre entrepreneur. Les dossiers du MAS indiquaient que le coût de ce temps improductif s'élevait à 75 000 dollars tandis que ceux du MDN, une fois notre vérification terminée, indiquaient qu'ils étaient de 41 000 dollars.

16.98 Les cadres du MAS nous ont indiqué que les difficultés éprouvées dans ce cas étaient en partie imputables à la concurrence insuffisante dans le domaine de l'achat de services de réparation et de révision, et que le ministère tente d'accroître la concurrence dans ce domaine.

16.99 **Cas 6.** D'avril 1984 à mars 1986, un entrepreneur a été lié par contrat au MAS pour inspecter et réparer les hélicoptères Sea King. La valeur de ce marché, prolongé par la suite jusqu'en mars 1989, est de 33,9 millions de dollars. Les travaux comprenaient au besoin la peinture des hélicoptères.

16.100 En février 1985, le MDN a décelé un problème d'adhésion de la peinture sur deux hélicoptères. Il a jugé que la situation était suffisamment grave pour compromettre la sécurité de vol. Pendant qu'on vérifiait les échantillons de peinture dont on mettait en doute la qualité, on a demandé à l'entrepreneur de repeindre les hélicoptères. Les résultats des vérifications de décembre 1985 étaient peu concluants et en mars 1986, on n'avait toujours pas clairement élucider le problème.

16.101 Même si ce cas était en suspens depuis plus d'un an, le MAS a accepté de payer le coût total réclamé pour repeindre l'hélicoptère. Cela a entraîné un paiement additionnel de 162 000 dollars, même si le MAS n'avait pas déterminé, au moment de notre étude, qui devait être tenu responsable du problème.

Vérifications de temps et de coûts

16.102 La politique du MAS prévoit des procédés de vérification de temps et de coûts obligatoires pour tous les marchés à taux fixe par période, pendant toute la durée du contrat et avant le traitement de la demande d'acompte finale pour paiement. Ces méthodes comprennent la vérification des réclamations de temps pour s'assurer de leur admissibilité et

de l'exactitude des inscriptions. Elles exigent en outre que l'analyste des coûts et le gestionnaire des marchés versent aux dossiers une attestation écrite selon laquelle l'étude effectuée a permis de déterminer que les méthodes de comptabilisation des heures de travail de l'entrepreneur sont acceptables et que les heures indiquées pour l'exécution du contrat sont raisonnables.

16.103 Nous avons étudié 14 dossiers relatifs à des marchés d'une valeur de 164 millions de dollars, dont la partie se rapportant au taux fixe par période représente approximativement 92 millions de dollars. Un seul dossier contenait l'attestation requise. Nous avons noté qu'environ la moitié de ces marchés avaient pris fin et que les autres avaient été prolongés.

16.104 La documentation fournie par le MAS révèle que, de juillet 1986 à décembre 1987, on ne s'est servi des méthodes de vérification de temps que dans le cas de 17 marchés d'une valeur de 6,5 millions de dollars. Le MAS nous a par la suite indiqué que le taux d'erreur, dans ces 17 cas, était négligeable et que, de toute façon, le ministère ne tient pas de dossiers détaillés sur le nombre total de vérifications. Nous n'avons pas vérifié le taux d'erreur signalé. Nous avons cependant constaté, en lisant des notes de service internes datées de novembre 1987 et de mars 1988, que les cadres supérieurs du MAS se préoccupent de l'insuffisance des procédés de vérification de temps. Les questions soulevées dans ces notes de service internes ne semblaient pas cadrer avec les taux d'erreur peu élevés signalés par le MAS.

16.105 De plus, comme nous l'avons déjà indiqué aux paragraphes 16.31 et 16.32, nous avons noté que pratiquement aucune vérification indépendante n'a été effectuée des marchés à taux fixe par période qui s'élèvent à 700 millions de dollars et se rapportent surtout à des contrats de réparation et de révision.

16.106 Afin d'améliorer la gestion des marchés de services de réparation et de révision, le MAS devrait utiliser ses ressources informatiques pour saisir les données sommaires sur le non-respect par les fournisseurs des conditions clés des marchés et en faire rapport à la haute direction.

16.107 Le MAS devrait étudier et mettre en oeuvre des politiques et des méthodes à l'égard de la vérification des coûts des marchés à taux fixe par période.

Les grands projets de la Couronne

16.108 Nous avons étudié deux grands projets de la Couronne, le projet de révision et de modernisation des navires de la classe Tribal (MNCT) - connu aussi sous le sigle TRUMP - et le projet relatif à la Frégate canadienne de patrouille (FCP), qui font tous deux partie du programme de modernisation de la marine du ministère de la Défense nationale.

16.109 Chaque projet est régi par un marché à prix plafond avec mesures incitatives, assujetti aux clauses d'indexation. Le tableau suivant présente les informations clés relatives aux marchés.

	MNCT	FCP
Prix plafond	946 millions de dollars	6,2 milliards de dollars
Coût visé	841 millions de dollars	4,6 milliards de dollars
Paiements effectués jusqu'au mois de janvier 1988	283 millions de dollars	1,9 milliard de dollars
Date de signature du contrat	mai 1986	juillet 1983
Date de livraison finale	1992	1996

16.110 Notre étude portait sur les méthodes utilisées par le ministère pour vérifier le respect de certaines conditions des marchés par les entrepreneurs, y compris la vérification des coûts réclamés, le déroulement des projets et le respect des exigences sur les retombées économiques pour l'industrie.

Vérification des coûts

16.111 Ce sont les agents de projet du ministère qui appliquent les méthodes de vérification des coûts. Ces méthodes permettent de s'assurer que les demandes d'acompte présentées par l'entrepreneur se fondent sur la preuve de coûts admissibles engagés en vertu du contrat. Elles nécessitent l'étude des demandes d'acompte et de la documentation à l'appui pour s'assurer que les données arithmétiques sont exactes et pour faire approuver les coûts, en plus de visites et d'enquêtes sur les lieux. Dans le cas des réclamations relatives aux acomptes versés en vertu d'une étape franchie, on doit effectuer une étude de la qualité technique pour s'assurer que les étapes ont été franchies de façon satisfaisante.

16.112 Malgré leur utilité, ces méthodes ne peuvent dûment remplacer la vérification indépendante des coûts et des bénéfices des entrepreneurs. C'est pourquoi les politiques du MAS prévoient une vérification indépendante des grands projets de la Couronne.

Vérification des marchés relatifs aux grands projets de la Couronne

16.113 Les marchés relatifs au projet MNCT et à la FCP prévoient tous deux des vérifications indépendantes. En vertu de la pratique actuelle du MAS, on vérifie les marchés à frais remboursables relatifs aux grands projets de la Couronne. Les marchés attribués par l'entrepreneur aux sous-traitants et aux fournisseurs en régime de concurrence sont étudiés et approuvés par les représentants du MAS mais ils ne font pas l'objet d'une vérification indépendante.

16.114 Notre étude a révélé des retards dans la mise en oeuvre des vérifications relatives aux entrepreneurs principaux et à leurs sous-traitants. De plus, les vérificateurs du MAS qui effectuent des vérifications indépendantes de marchés n'étudient pas les méthodes

utilisées par les entrepreneurs principaux pour attribuer les marchés de sous-traitance importants.

16.115 En ce qui concerne le projet MNCT, le MAS a demandé au BSV d'effectuer deux vérifications en septembre 1986 et trois autres en janvier 1988. Le MAS nous a fait savoir que dans le cas des marchés à prix ferme concurrentiels confiés en sous-traitance, on ne prévoit aucune vérification, sauf si un sous-traitant abandonne les travaux. Ainsi, des 283 millions de dollars payés aux entrepreneurs de mai 1986 à janvier 1988, environ 213 millions ne sont pas admissibles à une vérification de marché, en vertu de la pratique actuelle du MAS à cet égard. Des 70 millions de dollars qui restent, on n'a fait rapport que sur une seule vérification, portant sur des dépenses d'environ un demi-million de dollars. Les autres vérifications étaient toujours en cours au moment de notre étude.

16.116 Pour ce qui est du projet de la FCP, la vérification des montants versés a l'entrepreneur principal de 1983 à 1985 n'a été terminée par le BSV qu'en novembre 1987. Le rapport de vérification indiquait qu'un montant d'environ 100 millions de dollars versé par l'entrepreneur principal aux sous-traitants, n'avait pas été vérifié par le BSV. Ce dernier ne savait pas si les marchés de sous-traitance avaient été attribués en régime de concurrence et a demandé des précisions au MAS. Au moment de notre étude, aucune indication n'avait été obtenue.

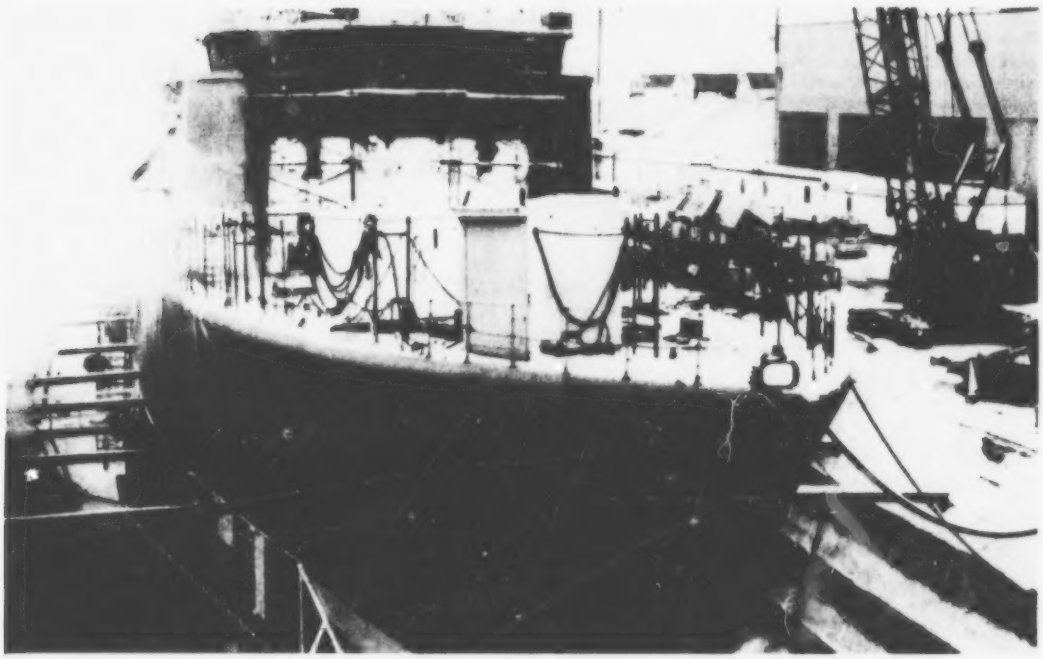
16.117 Dans le même ordre d'idées, un rapport du BSV en date du mois de février 1987, qui portait sur les coûts du sous-traitant de classe 1, fournisseur du matériel des systèmes de combat, indiquait que des dépenses de 260 millions de dollars versés à des sous-traitants et des fournisseurs non inscrits pendant la période de juillet 1983 à mars 1986 n'avaient pas été vérifiées. Les vérificateurs du BSV ne sont pas certains que ces marchés aient été attribués en régime de concurrence et ils ont demandé des précisions au MAS. Au moment de notre étude, aucun éclaircissement n'avait été obtenu.

16.118 Quant aux montants versés à des sociétés américaines affiliées, le BSV a demandé au Defense Contract Audit Agency de les vérifier. Jusqu'ici, on a reçu un seul rapport de vérification couvrant 50 p. 100 des montants. Les autres vérifications sont toujours en cours.

16.119 Les cadres du MAS déclaraient, le 30 juin 1988, qu'ils étaient en train d'étudier les marchés de sous-traitance mentionnés aux paragraphes 16.116 et 16.117 afin de déterminer s'ils devaient faire l'objet d'une vérification.

Vérification des retombées économiques pour l'industrie canadienne

16.120 Les entrepreneurs doivent assurer des retombées économiques pour l'industrie canadienne, pendant la durée des projets, sous forme de «teneur en éléments canadiens» et de «dispositions de compensation». Les contrats contiennent des critères et des définitions qui permettent de calculer les retombées économiques pour l'industrie et de déterminer où on doit les répartir. Par exemple, en vertu du marché MNCT, on demande à l'entrepreneur d'assurer à



Cette photo montre l'un des quatre navires contre-torpilleurs qui doivent être modernisés et remis à neuf dans le cadre du Projet de modernisation des navires de classe Tribal, à un coût inférieur à 946 millions de dollars (voir les paragraphes 16.108 à 16.130).

l'industrie canadienne des retombées économiques de 100 p. 100 (841 millions de dollars) du prix du marché visé. Le contrat prévoit en outre des pénalités représentant 10 p. 100 du montant pour tout écart négatif quant aux retombées économiques. On demande à l'entrepreneur principal de fournir régulièrement des rapports au MAS prouvant qu'il a assuré des retombées économiques à l'industrie.

16.121 Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) étudie et vérifie les allégations relatives aux retombées économiques contenues dans ces rapports. Dans le cas du projet MNCT, le MEIR a accordé au BSV, à l'automne 1987, des marchés pour la vérification d'allégations pour la période de mai 1986, marquant le début du projet, à mars 1987. On a revendiqué la responsabilité de retombées économiques s'élevant à 59,3 millions de dollars pour cette période. L'étendue de la vérification du BSV se limitait à l'examen des allégations du principal fournisseur. Ce dernier affirmait avoir entraîné des retombées pour l'industrie s'élevant à 16,3 millions de dollars. Le BSV a signalé une erreur mineure dans ses allégations. Par ailleurs, il exprimait de nombreuses réserves au sujet des allégations en général. Ces réserves se rapportaient aux points suivants :

- l'incapacité de vérifier les informations sur les coûts précis établies par l'entrepreneur principal, parce que ces informations ne faisaient pas partie du système de comptabilité analytique courant;

- la non-vérification des coûts des marchés de sous-traitance;

- l'identification inadéquate des agents de distribution des fournisseurs étrangers;

- l'ajout dans les coûts de frais généraux internes non vérifiés.

16.122 À notre avis, l'étendue restreinte des travaux du BSV et les réserves signalées sont assez sérieuses pour empêcher de tirer des conclusions positives sur les retombées économiques pour l'industrie canadienne pendant la période visée. Le MEIR nous a informés que, par suite des travaux du BSV, on a demandé à l'entrepreneur principal de modifier son système de comptabilité analytique. De plus, à la suite de notre vérification, le MEIR a inclus dans son plan de vérification de 1988-1989 un échantillon de contrats en sous-traitance qui doivent être vérifiés par le BSV.

16.123 De plus, les représentants du MAS et ceux du MEIR ont soulevé de nombreuses questions, en 1987 et en 1988, quant au caractère vérifiable des retombées économiques déclarées par l'entrepreneur principal. Certains des renseignements fournis pour appuyer les réalisations alléguées étaient incomplets ou inexacts. En outre, l'étude de documents internes du MAS a révélé que l'entrepreneur principal n'a pu retracer le contenu canadien contrairement à ce qu'exigeait le contrat et que le MAS mettait en doute le pourcentage de retombées économiques indiqué. Le MEIR a fait savoir que depuis l'on avait résolu ces questions.

Déroulement des travaux

16.124 Le rôle du MAS, en ce qui concerne la gestion des grands projets de la Couronne consiste à contrôler le déroulement des travaux exécutés en vertu des marchés attribués, à s'assurer que les conditions des marchés, stipulées dans les contrats, sont respectées et à régler les problèmes qui se présentent. Le MAS utilise diverses méthodes pour contrôler le rendement de l'entrepreneur: il effectue régulièrement des études afin de déterminer et de contrôler les progrès signalés par l'entrepreneur; il demande au besoin aux entrepreneurs d'élaborer des plans pour rattraper les retards par rapport au calendrier des clauses contractuelles; il retient le paiement des demandes d'acompte et des réclamations relatives aux étapes franchies. De plus, le MAS demande aux entrepreneurs de respecter un système d'établissement de calendriers détaillés avec des informations sur tous les aspects des projets. Ce système doit aider l'entrepreneur et la direction du MAS à contrôler le déroulement des travaux.

16.125 **Informations pour la gestion du projet.** Pour le projet MNCT, la mise en oeuvre du système de contrôle des coûts et du calendrier par l'entrepreneur principal et certains sous-traitants a un an de retard. En dépit des moyens décrits au paragraphe 16.124, un rapport interne daté de mars 1988 concluait que les retards continuels dans le respect des exigences contractuelles pour la mise en oeuvre complète de ce système diminuent l'utilité des rapports provisoires et entraînent la présentation de rapports d'étapes et de plans incomplets. Le MAS s'inquiète du fait que les renseignements fournis actuellement par le système sont fragmentaires et ne brossent pas un tableau approprié des calendriers du projet. Par conséquent, ils rendent plus difficiles les décisions que la direction doit prendre.

16.126 Ces problèmes se sont présentés au début du projet de la FCP; ils sont maintenant réglés et la direction du projet est maintenant satisfaite des informations qu'elle reçoit.

16.127 Dans le cas de ces deux grands projets de la Couronne, il y a eu des écarts considérables par rapport aux étapes définies dans les contrats. Pour le projet MNCT, par exemple, on n'a signalé le respect de l'échéance fixée à la fin de février 1988 que pour quatre des huit étapes prévues. Pour ce qui est du projet de la FCP, on a apporté deux changements majeurs aux calendriers des étapes. En plus de faire ces changements, rendus nécessaires par la révision des techniques utilisées pour la construction des frégates, on a imposé des dommages-intérêts prédéterminés, à payer par l'entrepreneur en cas de retard dans le déroulement des travaux.

16.128 L'une des méthodes employées pour déterminer l'incidence de ces problèmes sur l'exécution du contrat est la comparaison des coûts estimatifs de réalisation des travaux et des coûts visés à l'origine. En janvier 1988, la MAS estimait que les coûts pour terminer les six premières frégates dépasseraient les coûts visés, mais non le prix plafond, d'environ 10 p. 100 ou 235 millions de dollars.

16.129 De la même manière, le rendement actuel, dans le cas du projet MNCT, indique des difficultés continuelles à respecter le calendrier prévu. Le MAS prévoit maintenant dans son rapport de projet de mars 1988 un dépassement possible des coûts visés, parce que l'entrepreneur utilise plus de ressources en tentant de compenser un retard de quatre à six mois par rapport à l'acceptation provisoire du premier navire. Cependant, le 20 juillet, le ministère nous a fait savoir que selon lui, l'entrepreneur ne dépasserait pas le prix plafond. L'écart entre le coût réel et le prix plafond équivaudrait à environ les deux-tiers de la différence entres les coûts visés et les prix plafonds.

16.130 **Rapports sur les projets**. Nous avons noté avec satisfaction que le MAS a mis en oeuvre des méthodes pour faire rapport à la haute direction sur l'état des projets. Les rapports de cette nature, dont le but est de signaler à la haute direction les problèmes ou les questions auxquels le MAS doit faire face, fournissent ce genre d'information. Bien que les cadres du MAS aient exprimé dans les rapports de nombreuses préoccupations relativement à la gestion de projet, ils nous ont indiqué qu'il s'agit de problèmes courants auxquels on doit remédier lorsqu'on s'occupe de grands projets de la Couronne, et qu'on y voit. Mais nous craignons que le genre de difficultés qui se sont manifestées jusqu'à présent peuvent facilement entraîner l'indexation ou le dépassement des coûts vers la fin du projet. Toutefois, le MAS nous a assurés que dans le cas des deux projets, soit MNCT et FCP, les travaux seront achevés bien en deçà du prix plafond.

16.131 **Lorsque les entrepreneurs principaux de grands projets de la Couronne attribuent une partie importante des travaux à des sous-traitants, en régime de concurrence, le rôle des vérificateurs indépendants des marchés du MAS devrait comprendre l'étude des méthodes utilisées par l'entrepreneur principal afin de s'assurer que ces marchés de sous-traitance ont réellement été attribués en régime de concurrence.**

16.132 Le MAS devrait effectuer sans délai les vérifications relatives aux marchés non concurrentiels et à frais remboursables, des grands projets de la Couronne, y compris les travaux exécutés en sous-traitance et les transactions importantes avec les fournisseurs.

16.133 Le MAS et le MEIR devraient s'assurer du respect complet des exigences contractuelles relatives aux retombées économiques pour l'industrie.

Commentaire du ministère

La vérification des marchés effectuée actuellement par le ministère continue de protéger l'État; elle fait en sorte que les coûts et les marges bénéficiaires des entrepreneurs soient justes et raisonnables. Dans le cadre de l'administration ordinaire des marchés, le ministère effectue un examen dont le but est d'évaluer l'étendue de la vérification et le champ d'application des travaux, et de déterminer si cela conviendra à l'avenir. Des changements suivront si l'étude montre qu'ils sont nécessaires.

Nous avons pu obtenir de l'information sur les résultats de la vérification des coûts, ce qui nous a aidés à prendre des décisions relativement à nos travaux de vérification. Il se fait, au ministère, une révision continuelle des systèmes d'information de gestion et, au fur et à mesure que ce système prendra de l'ampleur, nous y incorporerons les suggestions qu'a faites le vérificateur général.

Nous continuerons de mettre l'accent sur le besoin de donner promptement suite aux constatations des vérificateurs. Le Bureau des services de vérification recevra régulièrement l'information voulue.

Selon le ministère, la politique actuelle en matière de comptabilité analytique donne les lignes directrices à suivre relativement aux marchés au Canada. Le MAS exerce toujours une surveillance dans ce domaine et émet des bulletins d'interprétation à l'intention des agents des achats, selon les changements apportés. Ces lignes directrices permettent au ministère de refuser des coûts non fondés et très peu de fausses interprétations ont été faites au cours des années. Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, nous n'exigeons pas des entrepreneurs qu'ils dévoilent leurs méthodes de comptabilité analytique. Nous faisons un examen des systèmes de comptabilité analytique dans tous les cas de marchés non concurrentiels.

Pour ce qui est du domaine de la réparation et de la révision, le MAS a mis sur pied et à l'essai le Projet des systèmes de soutien des achats (SSA). Il examinera la possibilité de l'utiliser pour saisir l'information sommaire sur le rendement des entrepreneurs et en faire rapport. Il examinera également le secteur de la vérification des marchés à taux fixe par période, et modifiera, s'il y a lieu, la politique et les méthodes qui s'y rapportent.

Quant aux grands projets de la Couronne, le Bureau de projets chargé de gérer chaque projet examine, au besoin, afin de protéger les intérêts de l'État, les procédés de sous-traitance qu'utilise l'entrepreneur principal. Les personnes de l'extérieur qui effectuent une vérification des coûts ne sont pas en mesure de

faire ce genre de travail; le MAS a donc recours à des agents des achats qui connaissent tous les aspects du travail ainsi que le milieu des fournisseurs. En outre, le Bureau de projets doit être d'accord avec les importants marchés de sous-traitance avant que ceux-ci ne soient attribués.

Lorque le MAS a recours au Defense Contract Audit Agency des États-Unis pour effectuer une vérification auprès de certains entrepreneurs, l'accumulation de travail au sein de cet organisme peut entraîner des retards pouvant aller jusqu'à trois ans. L'État est en mesure de recouvrer des trop-payés de plusieurs façons. La vérification de grands projets de la Couronne commence dès qu'il s'est écoulé suffisamment de temps pour permettre d'obtenir des résultats significatifs. Par exemple, la vérification du projet MNCT a débuté moins d'un an après la signature du marché. Le MAS continuera de voir à ce que toutes les vérifications nécessaires se fassent au moment voulu.

En ce qui concerne les exigences contractuelles relatives aux retombées économiques pour l'industrie, le ministère, conjointement avec le ministère de l'Expansion industrielle régionale, continuera de les faire respecter.

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT
LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT
LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Vue d'ensemble	17.1
Étendue de la vérification et approche adoptée	17.11
Gestion du processus de recouvrement	17.15
Gestion du volume de travail	17.16
Contrôle du processus de recouvrement	17.25
Radiation des comptes	17.44
Principales modifications apportées aux opérations de recouvrement	17.51
Modification du cheminement des pièces	17.52
Système automatisé de recouvrement	17.61
Contexte du recouvrement de l'impôt	17.70
Intérêt sur les impôts impayés	17.77
Impôt remboursable correspondant aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique	17.82
Information destinée au Parlement	17.92
Communication d'information sur les CIRS	17.93
Autres considérations sur la communication d'information	17.98

Pièces

17.1 Impôts exigibles, par genre de recettes
17.2 Années-personnes utilisées pour le recouvrement de l'impôt
17.3 Taux de production en dollars, par heure-personne
17.4 Impôts radiés
17.5 Comparaison des taux d'intérêt moyens exigés sur les montants en souffrance
17.6 Impôt remboursable correspondant aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique, au 25 décembre 1987

17

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT
LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

Points saillants

La productivité liée au recouvrement de l'impôt a diminué de 18 p. 100 au cours des cinq dernières années. Un certain nombre de facteurs ont rendu le recouvrement de l'impôt plus difficile et ont contribué sensiblement à cette diminution de la productivité. Dans ce contexte, nous avons examiné les mesures que la direction a prises pour s'acquitter de sa tâche malgré la situation. Par suite de la vérification, le ministère a répondu que les niveaux de productivité de 1982-1983 ont été restaurés d'après les chiffres de 1987-1988. (Paragraphes 17.7 à 17.9)

Au cours des dernières années, la direction a insisté sur l'importance du recouvrement de l'impôt. Dans ses efforts soutenus pour mettre l'accent sur le recouvrement, le ministère devrait améliorer l'appui de l'administration centrale aux gestionnaires et aux superviseurs; élargir et parfaire ses critères pour coter les comptes; renforcer le contrôle des superviseurs et resserrer la surveillance de l'activité de recouvrement. (17.16 à 17.43)

L'entrée en vigueur d'un réaménagement important de l'attribution des comptes n'a pas été suffisamment planifiée. Il y avait des carences dans la planification de la mise au point d'un système automatisé de recouvrement. En outre, il n'existe aucun budget financier complet ou de comptabilité analytique pour ce projet de mise au point du système. (17.52 à 17.69)

Le ministère a pris des mesures raisonnables pour recouvrer l'impôt remboursable correspondant aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique. Néanmoins, les pertes qui pourraient éventuellement découler du programme sont estimées à 1,2 milliard de dollars. (17.82 à 17.91)

L'information du ministère destinée au Parlement au sujet de l'activité de recouvrement, que l'on retrouve dans sa partie III du Budget des dépenses, a besoin d'être améliorée. Le ministère n'a pas fait état, par exemple, du solde en souffrance d'environ trois milliards de dollars en impôt remboursable en rapport avec les crédits d'impôt pour la recherche scientifique, solde qui requiert un règlement pour un versement comptant ou une compensation légale. Les Comptes publics ne font pas état non plus de ces impôts. (17.93 à 17.106)

LE MINISTÈRE DU REVENU NATIONAL, IMPÔT
LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT

Vue d'ensemble

17.1 Le recouvrement de l'impôt joue un rôle important dans l'obtention des recettes. Les activités d'établissement des cotisations et de vérification permettent d'établir la dette d'impôt à payer à la Couronne; les fonctions de recouvrement et de caisse fournissent le flux de l'encaisse qui permet de répondre aux exigences financières de divers programmes de l'État.

17.2 La fonction de recouvrement est l'une des cinq activités du programme du ministère du Revenu national, Impôt. En 1986-1987, elle disposait d'environ 1 800 années-personnes et d'un budget de 65 millions de dollars, qui représentent approximativement 9 p. 100 des ressources du ministère. Elle a pour rôle de recouvrer les impôts en souffrance. À la fin de l'exercice 1986-1987, ces impôts exigibles s'élevaient à 3,3 milliards de dollars (voir la pièce 17.1).

17.3 L'administration des recouvrements est partagée entre l'administration centrale (appelée «Bureau principal») et les bureaux régionaux et bureaux de district. L'administration centrale détermine la politique et la procédure, donne des directives et des avis techniques aux bureaux de district et surveille la façon dont les agents de recouvrement se conforment aux directives. Ses fonctions comprennent également la budgétisation, l'affectation des ressources et l'établissement des buts. Les mesures prises par le personnel de recouvrement le sont généralement dans les 36 bureaux de district qui relèvent directement de cinq sous-ministres adjoints régionaux.

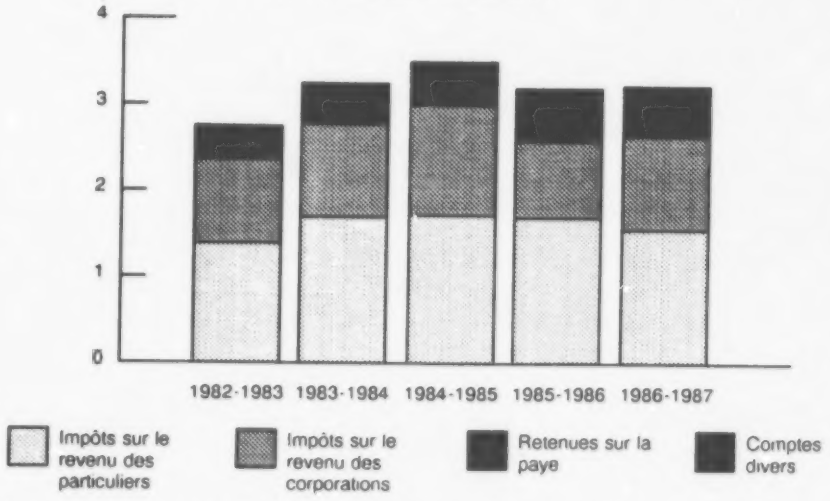
17.4 Le processus de recouvrement de l'impôt commence lorsqu'une cotisation d'impôt a été établie, mais que l'impôt n'a pas été versé à l'échéance; il se termine lorsque le compte en souffrance fait l'objet d'un recouvrement ou est radié. Les nouveaux comptes en souffrance qui arrivent pendant l'exercice et les comptes à recevoir en début d'exercice constituent le volume de travail pour l'exercice courant. La production englobe les mesures de recouvrement prises en rapport avec les comptes, y compris la réception de l'encaisse, les radiations et différentes autres mesures qui permettent de disposer des comptes. Tous les comptes à l'égard desquels d'autres tâches restent à exécuter à la fin de l'exercice contribuent à grossir le solde des sommes exigibles.

17.5 La première mesure prise en rapport avec un compte en souffrance consiste généralement dans la production, par le système automatisé central, d'un avis qui rappelle au contribuable qu'il a une dette et qui lui demande d'en payer le montant. Si le compte demeure impayé, il est renvoyé au bureau de district en vue de mesures ultérieures.

17.6 Au bureau de district, le personnel de recouvrement essaie de communiquer avec le contribuable contrevenant avant d'entreprendre quelque mesure judiciaire que ce soit. Les agents s'efforcent d'obtenir le paiement immédiat de la totalité du montant en souffrance et,

Pièce 17.1

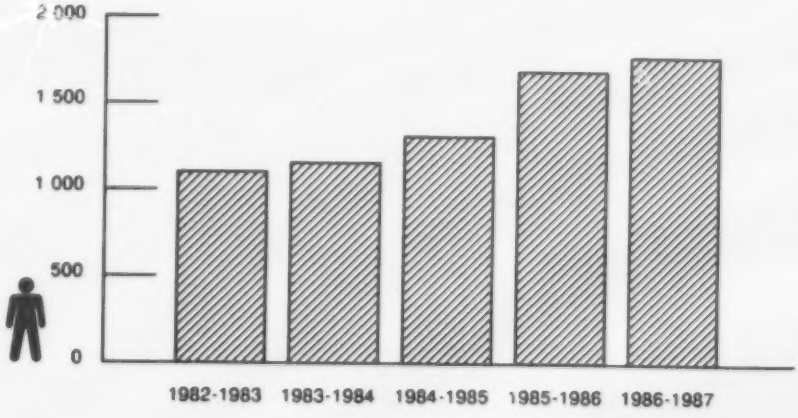
IMPÔTS EXIGIBLES, PAR GENRE DE RECETTES
(en milliards de dollars)



Source : Comptes publics du Canada et Rapport annuel du ministère du Revenu national, Impôt.

Pièce 17.2

ANNÉES-PERSONNES UTILISÉES POUR LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT



Source : Partie III du Budget des dépenses du ministère du Revenu national, Impôt.

s'ils n'y parviennent pas, ils négocient avec le contribuable un calendrier acceptable de paiement. En dernier ressort, le ministère utilise, pour recouvrer le montant exigible, son pouvoir de saisie-arrêt des salaires, des dépôts bancaires et des autres revenus ou son pouvoir de saisir et de vendre les biens du contribuable.

17.7 Au cours des cinq dernières années, grâce à des ressources accrues et à des remaniements internes, le nombre des années-personnes de la fonction de recouvrement a augmenté, passant de 1 100 en 1982-1983 à 1 800 en 1986-1987 (voir la pièce 17.2). Durant la même période, la productivité a diminué. Après un rajustement visant à tenir compte d'une modification du traitement des cotisations d'impôt à la baisse, le taux de production exprimé en dollars, par heure-personne, a fléchi de 18 p. 100 (voir la pièce 17.3). Si l'activité avait gardé son taux de production antérieur, le montant des recouvrements aurait été plus élevé de 500 millions de dollars environ en 1986-1987. À la suite de la vérification, le ministère a répondu que les niveaux de productivité de 1982-1983 ont été restaurés d'après les chiffres de 1987-1988.

17.8 De plus, le montant des radiations indiqué dans les Comptes publics a augmenté considérablement. Le ministère a fait état, pour 1986-1987, de radiations de comptes s'élevant à 600 millions de dollars, en comparaison de 50 millions de dollars pour 1982-1983. Les données provisoires de 1987-1988 montrent que la tendance des radiations à la hausse semble être arrêtée. On trouvera à la pièce 17.4 le solde des radiations indiqué dans les Comptes publics pour les cinq dernières années.

17.9 Le ministère attribue le fléchissement de la productivité et la hausse du volume des radiations à plusieurs facteurs. La tendance a fait suite à la directive que le ministre a émise en 1984-1985 pour que l'on veille davantage au respect des droits des contribuables, ce qui exigeait l'application de méthodes plus prudentes et moins rapides, y compris un contact direct avec le contribuable avant toute mesure de recouvrement. De plus, à cause du fléchissement de l'économie, le volume des comptes en souffrance a été beaucoup plus élevé que le ministère ne l'avait prévu. Le fait d'ajouter plus de 300 années-personnes à l'effectif en 1985, pour répondre au besoin ainsi créé, a nécessité un accroissement des activités de supervision, de formation et de perfectionnement. En outre, les modifications du cadre législatif dans lequel doit fonctionner le ministère ont rendu nécessaires des changements administratifs qui ont eu des effets néfastes sur la productivité.

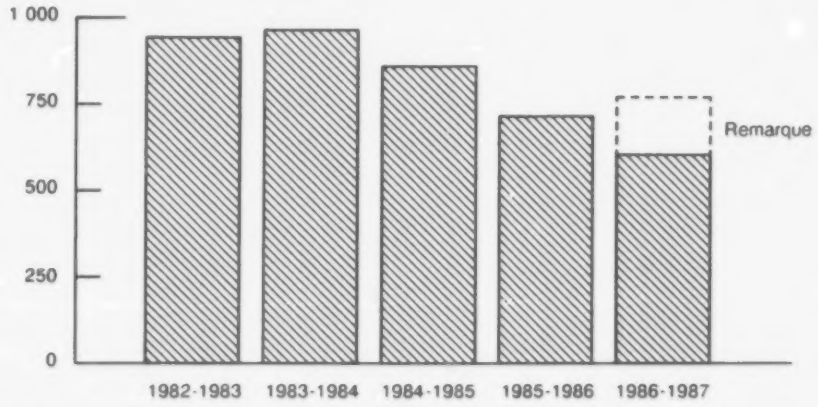
17.10 Au cours des dernières années, la direction a insisté sur l'importance du recouvrement de l'impôt, y compris la demande de ressources supplémentaires; des modifications à apporter à la méthode d'attribution des comptes à des agents; la mise au point d'un système automatisé de recouvrement et l'application à libérer de vieux comptes qui se trouvent dans les dossiers.

Étendue de la vérification et approche adoptée

17.11 Étant donné qu'un certain nombre de facteurs ont rendu le recouvrement de l'impôt plus difficile et ont influé sensiblement sur le fonctionnement du ministère, nous avons

Pièce 17.3

TAUX DE PRODUCTION EN DOLLARS, PAR HEURE-PERSONNE

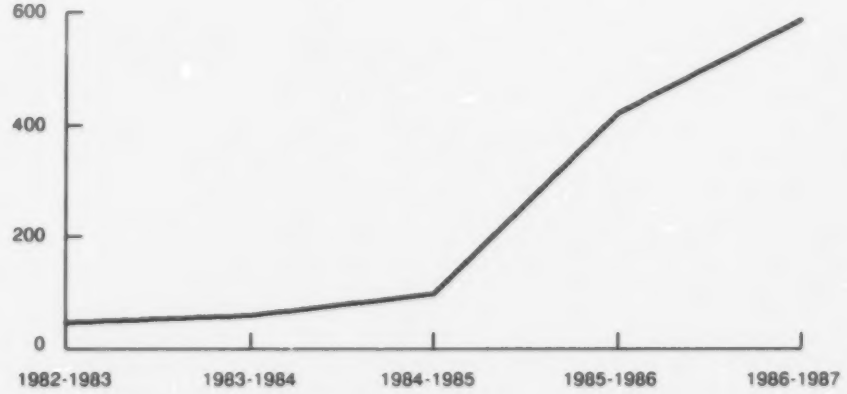


Source : Dossiers du ministère.

Remarque : Les cotisations d'impôt à la baisse ont été traitées comme faisant partie de la production jusqu'à une date tardive en 1985. La ligne pointillée indique le niveau de production qui aurait été atteint si les cotisations à la baisse avaient été comprises dans la production de 1986-1987. Pour 1985-1986, on ne peut obtenir de statistiques sur les cotisations à la baisse.

Pièce 17.4

IMPÔTS RADIÉS
(en millions de dollars)



Source : Comptes publics du Canada.

examiné les mesures que la direction a prises pour s'acquitter de sa tâche malgré la situation. Notre vérification a porté sur différents aspects de la gestion du recouvrement de l'impôt, y compris :

- le processus de recouvrement, qui comprend l'attribution des comptes au personnel de recouvrement, le recouvrement proprement dit et la supervision, ainsi que la surveillance des mesures de recouvrement;

- le processus de radiation et les contrôles dont il fait l'objet;

- les importants changements apportés aux opérations, y compris l'adoption d'une nouvelle façon de répartir les comptes entre les agents de recouvrement des différents niveaux et le nouveau système informatique en voie de mise au point;

- les systèmes d'appui à l'information, qui consistent en des états de données centralisées produits par le système informatique de l'administration centrale et en des statistiques tenues par la direction locale des bureaux de district.

17.12 En plus de la gestion du recouvrement de l'impôt, nous avons examiné les sujets de préoccupation présents dans le contexte du recouvrement, qui comprend le régime de l'impôt sur le revenu et les relations avec les contribuables. Une des questions étudiées se rapportait à la fois à la gestion et à l'environnement : le recouvrement de l'impôt remboursable correspondant aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS), un programme adopté en 1983, qui pourrait coûter plus de trois milliards de dollars en réduction des recettes.

17.13 Nous avons également examiné l'information destinée au Parlement, en rapport avec les activités de recouvrement, information que l'on retrouve dans les Comptes publics, le rapport annuel du ministère et la partie III du Budget des dépenses.

17.14 Notre vérification a comporté un examen de rapports et de documents sélectionnés. Nous avons interviewé des employés du ministère en poste à l'administration centrale, ainsi que dans certains bureaux régionaux et certains bureaux de district. Nous avons par ailleurs examiné un certain nombre de dossiers de recouvrement actifs et de comptes radiés. En outre, nous avons mené des entrevues avec des représentants du secteur privé, y compris des agences de recouvrement.

Gestion du processus de recouvrement

17.15 Nous avons examiné trois aspects de la gestion de l'activité de recouvrement : la gestion du volume de travail, le contrôle exercé sur le processus de recouvrement et la radiation des comptes.

Gestion du volume de travail

17.16 On lit dans la partie III du Budget des dépenses que, conformément à l'objectif du programme du ministère, l'activité de recouvrement a pour objet de recouvrer les impôts facturés. On y lit également que la politique actuelle consiste à empêcher les montants

exigibles d'augmenter en recouvrant chaque année au moins la somme des montants des nouveaux comptes en souffrance et en réduisant les arriérés accumulés. Pour les exercices 1985-1986 et 1986-1987, la direction s'est fixé comme objectif de maintenir le volume des montants exigibles au-dessous de trois milliards de dollars.

17.17 Pendant ces deux exercices, le ministère a réussi à réduire les arriérés accumulés, mais il n'est pas parvenu à maintenir sous le plafond fixé le volume des montants exigibles. La prévision exacte des arrivages étant difficile, le volume réel des nouveaux comptes en souffrance a été différent de ce qui était prévu. En outre, la productivité a été inférieure aux attentes, qui étaient fondées sur le rendement obtenu dans le passé. De plus, la direction a indiqué qu'elle a sous-estimé le volume des comptes contestés.

17.18 Contrairement à la situation qui prévaut dans le secteur privé, le contribuable peut avoir un impôt à payer, même s'il ne demande pas de crédit préautorisé. Le volume des nouveaux comptes en souffrance dépend principalement du comportement des contribuables, qui est influencé par la situation économique. Puisque le ministère ne peut pas limiter le nombre des nouveaux comptes, le volume de travail réel peut différer sensiblement du volume prévu.

17.19 Lorsque cela se produit, la direction de la région et du bureau local tentent de réaffecter au recouvrement de l'impôt des ressources obtenues pour d'autres activités. Malgré la communication périodique de statistiques sur les nouvelles cotisations impayées et sur les divers recouvrements, les rapports ne sont pas faits en temps opportun. Les données sont trop volumineuses et encombrantes pour aider les bureaux de district à planifier et à gérer le volume de travail en matière de recouvrement. Le système n'utilise pas les données concernant les cotisations d'impôt pour prévoir le moment où le volume des nouveaux comptes en souffrance, arrivant dans les bureaux de district, différera sensiblement du volume prévu. L'administration centrale ne met pas à jour non plus son objectif d'activité du programme et ne fait pas connaître aux bureaux de district des objectifs plus réalistes.

17.20 Les ressources affectées au recouvrement sont attribuées chaque année en se fondant sur un volume estimatif des comptes et sur une moyenne du temps qu'il faut pour les percevoir. Cependant, le système central ne mesure pas, sur une base continue, le nombre actuel de dossiers actifs en fonction de la capacité de travail de chacun afin de relever les situations où ils accusent un écart important à l'échelon d'un bureau individuel ou de l'ensemble des bureaux. Cette information apporterait un complément au processus d'attribution des ressources et constituerait un avertissement préalable de nature à aider la direction à gérer le volume de travail.

17.21 Nous avons constaté que les directives et la procédure du ministère fournissent peu de lignes directrices de façon à aider la direction locale et les agents de recouvrement à décider de l'ordre dans lequel ils doivent traiter les comptes. Le système central ne cote pas les comptes pour les agents de recouvrement de façon à ce qu'ils soient traités dans un ordre conforme à la politique du ministère, afin de maximiser le recouvrement des montants. La direction s'en remet à la formation et à la supervision pour s'assurer que les agents de recouvrement traitent les comptes dans un ordre conforme à cette directive.

17.22 Le ministère élabore présentement un système automatisé pour l'activité de recouvrement. Ce système, en voie de mise au point, comprend un module visant à évaluer le degré de risque de chaque compte, en fonction du montant exigible, de l'ancienneté de la source et du genre de cotisation et de recettes fiscales. Lorsque ce module sera entièrement utilisé, les comptes compliqués dont le solde est élevé et qui sont en souffrance depuis longtemps auront la priorité.

17.23 Bien que les critères mentionnés soient indubitablement des facteurs importants de l'établissement des priorités, d'autres facteurs pourraient influer beaucoup sur les recouvrements. Par exemple, la mesure dans laquelle il est possible de faire payer le contribuable pourrait constituer un facteur de détermination de la cote de risque. Cette capacité de payer pourrait être calculée en fonction des antécédents de paiement, des sources connues de revenu et des autres biens du contribuable. De plus, la méthode adoptée pour déterminer la cote de risque ne permet pas d'indiquer les comptes dont il faut s'occuper immédiatement. Étant donné que plusieurs comptes sont de même taille et de même complexité, la cote ainsi déterminée n'indiquerait pas lesquels risquent d'occasionner des pertes s'ils ne sont pas traités à temps. Une fois le système automatisé mis en place, il serait bon que le ministère évalue et perfectionne le modèle de détermination du risque.

17.24 Le ministère devrait améliorer l'appui fourni par l'administration centrale pour aider les bureaux de district à planifier et à gérer leur volume de travail. De plus, le ministère devrait évaluer l'efficacité de son modèle de détermination du risque, en vue d'élargir et de parfaire la gamme des critères employés pour coter les comptes aux fins du recouvrement afin de permettre le nombre maximum de recouvrements.

Commentaire du ministère : *Nous appuyons les recommandations.*

Contrôle du processus de recouvrement

17.25 Nous avons examiné le contrôle exercé par la direction sur le processus de recouvrement dans quatre secteurs :

- lignes directrices en matière de politique et de procédure;
- objectifs et mesure du rendement;
- révision par les superviseurs;
- contrôle exercé par l'administration centrale et par les bureaux régionaux.

17.26 Lignes directrices en matière de politique et de procédure. Nous avons examiné les sections pertinentes des manuels qui énoncent les politiques et la procédure. En général, on indique aux employés de prendre des mesures de recouvrement précises dans des circonstances diverses. Les manuels de procédure ne sont pas à jour, et les employés doivent consulter différentes sources pour savoir quoi faire, mais le ministère connaît la situation et prend des mesures pour mettre les manuels à jour en 1988.

17.27 Toutefois, nous avons remarqué le peu d'importance attachée, dans les manuels de politique et de procédure, au temps qui s'écoule entre diverses mesures de recouvrement. Si des délais étaient fixés d'avance, ils appuieraient les intentions de la direction de mettre l'accent sur le recouvrement en temps opportun. Cela guiderait les agents de recouvrement, aiderait ceux-ci à prendre au bon moment les mesures qui s'imposent et garantirait une application plus uniforme de ces mesures. Par exemple, l'exigence générale d'effectuer un suivi pour certains genres de comptes dans un délai donné accroîtrait l'uniformité des suivis. Plus encore, les échéances fixées pourraient même devenir des points de contrôle pour une révision effectuée par les superviseurs. Si les agents de recouvrement n'agissaient pas dans les délais fixés, les superviseurs pourraient alors s'en mêler et apporter leur aide au besoin.

17.28 **Objectifs et mesure du rendement.** L'idée d'utiliser une norme quantitative pour mesurer le rendement représente au ministère une question délicate. En 1984, le ministère a subi des pressions politiques pour que le volume de la production ne constitue pas un facteur de la mesure du rendement. Au mois de novembre 1984, le sous-ministre a adressé une note de service aux superviseurs en poste dans les centres fiscaux et les bureaux de district. Au sujet de l'établissement des objectifs de rendement, on pouvait lire dans la note :

> Le volume de production prévu n'est pas un facteur à considérer lorsqu'on établit des objectifs. Il ne faut donc jamais mentionner un nombre prévu de dossiers à régler, un nombre horaire de demandes de renseignements à traiter, un nombre de dollars à recouvrer, un nombre de tuyaux à trouver, etc. (Traduction)

Toutefois, dans la même note, le sous-ministre ajoutait que «les buts sont fondés sur la qualité du travail que l'on attend de l'employé et des délais fixés pour faire ce travail» (traduction).

17.29 Dans l'étude Woods Gordon, effectuée en 1985 à la demande du ministre du Revenu national, le ministère a exposé son intention d'équilibrer la qualité, la quantité et le respect de l'urgence du travail dans les examens du rendement des agents de recouvrement. Les examens du rendement sont effectués à l'heure actuelle en fonction principalement de la qualité du travail effectué. Le respect des délais que supposerait l'urgence du travail est implicitement compris dans l'évaluation de la qualité, mais la mesure quantitative du travail exécuté a été supprimée.

17.30 Il s'ensuit que des buts et objectifs quantitatifs de production sont fixés pour les bureaux de district, mais non pour chaque agent de recouvrement. N'étant pas soumis à des normes de travail quantitatives, l'agent de recouvrement n'a pas de compte à rendre au sujet de la production qu'il a atteinte. Conformément à ces principes, le système central ne facilite pas la collecte de statistiques de production relatives aux différents agents de recouvrement ou à leurs superviseurs.

17.31 Les objectifs et les mesures quantitatives constituent pour la direction un important moyen de faire connaître ses attentes au personnel des opérations. Le ministère nous a avisés qu'il n'est pas d'accord avec l'utilisation de mesures quantitatives de la production individuelle et que les risques de mesures trop drastiques qui s'ensuivent sont considérées comme inacceptables. À notre avis, le fait d'établir des objectifs et des volumes

de travail individuels pour le personnel de recouvrement ne devrait pas pousser les agents de recouvrement à prendre des mesures trop drastiques, et l'absence de telles mesures ne garantit pas que les abus seront évités. Les abus possibles peuvent être réduits au niveau minimum grâce à la formation, à la communication efficace de la politique et de la procédure à suivre et à une étroite supervision. De plus, l'emploi de mesures semblables guiderait les superviseurs dans leur planification et leur examen des efforts accomplis dans le domaine des recouvrements.

17.32 **Révision par les superviseurs.** Nous avons trouvé que les directives concernant la révision des activités de recouvrement par les superviseurs manquent de précision. On s'attend que les superviseurs effectuent des sondages au hasard et qu'ils revoient le travail, mais ils n'ont pas grand chose pour se guider pour ce qui est de l'étendue et de la nature de leur tâche de révision. La supervison directe exercée dans les bureaux de district consiste généralement en une réaction, c'est-à-dire que les superviseurs réagissent devant les cas que les employés leur signalent. Une nouvelle directive, entrée en vigueur à l'automne de 1987, rend obligatoire la révision des comptes qui répondent à certains critères. Cette révision consiste surtout à s'assurer que le compte a été attribué à un agent de recouvrement du niveau approprié. Elle ne renferme cependant pas de lignes directrices précises visant la révision continuelle des mesures de recouvrement par les superviseurs.

17.33 En outre, le système ne fournit pas assez d'information ou il ne la fournit pas en temps voulu pour les superviseurs. Tous les bureaux de district que nous avons visités étaient obligés d'établir sur place des statistiques de gestion afin de contrôler les résultats en fonction des objectifs de production fixés pour le bureau. Également, le système actuel ne facilite pas la révision des comptes par les superviseurs. Par exemple, il ne met pas en lumière les situations inhabituelles que les superviseurs feraient bien de soumettre à un suivi, par exemple le fait qu'un agent de recouvrement n'a pas agi à la date où il devait le faire. Un tel compte est révisé uniquement si le superviseur décide de faire une vérification par sondages et qu'il choisit ce compte par hasard dans ceux d'un agent.

17.34 Dans nos visites des bureaux de district, nous avons examiné un certain nombre de comptes soumis à des mesures de recouvrement. Certains dossiers ont révélé que des périodes de plusieurs mois s'étaient écoulées sans qu'aucune mesure soit prise et sans que l'absence prolongée de mesure soit expliquée. On ne retrouvait dans certains aucun signe d'une révision par un superviseur. Le niveau de la révision exercée par les superviseurs variait d'un bureau de district à l'autre.

17.35 Dans un rapport de vérification interne de 1987, on faisait remarquer que l'autorité fonctionnelle à l'administration centrale avait fréquemment formulé des observations sur la qualité médiocre du travail qui, selon cette autorité, découlait principalement d'un manque d'engagement suffisant de la part du personnel de supervision.

17.36 Une supervision efficace constitue un élément essentiel du contrôle exercé par la direction sur le travail de recouvrement. Elle contribue à donner à la direction la certitude que les agents de recouvrement atteignent le niveau de productivité souhaité et que la procédure appropriée est appliquée de façon équitable et uniforme. Elle revêt une importance particulière

dans le cas des activités de recouvrement, étant donné que le personnel de recouvrement n'est soumis à aucune norme de travail quantitative.

17.37 Outre son insistance pour un contrôle de la part des superviseurs, il faut que la direction renforce son exigence d'une révision du travail de recouvrement par les superviseurs en poste dans les bureaux de district. Ce renforcement, doublé d'une amélioration des systèmes d'information et de soutien, permettrait d'avoir pour l'activité une structure de supervision efficace.

17.38 **Contrôle exercé par l'administration centrale et par les bureaux régionaux.** Le groupe fonctionnel, à l'administration centrale, ainsi que les bureaux régionaux ont la responsabilité partagée de surveiller l'activité de recouvrement, ce qui comprend l'application des mesures d'assurance de la qualité et le contrôle de l'observation de la politique et de la procédure. Coordonnant son action avec celle des bureaux régionaux, le groupe fonctionnel effectue des examens de contrôle pour s'acquitter de cette responsabilité.

17.39 Nous avons constaté que les contrôles exercés par l'administration centrale étaient peu fréquents. Dans le rapport Woods Gordon, on fait remarquer que seulement trois bureaux de district ont fait l'objet d'une vérification fonctionnelle complète en 1983-1984. Au cours des dernières années, des examens d'environ dix bureaux ont été effectués. Depuis cinq ans, un grand nombre de bureaux de district n'ont donc pas fait l'objet d'un examen complet effectué par l'administration centrale. Le ministère nous a avisés que le contrôle complet a été suspendu à l'automne de 1986 pour permettre les vérifications à posteriori des radiations.

17.40 La plupart des bureaux régionaux ont effectué un certain nombre d'examens au cours des deux dernières années. Toutefois, une région principale n'a effectué que des examens minimes pendant cette période de temps.

17.41 Un contrôle exercé périodiquement par l'administration centrale et par les bureaux régionaux donnerait à la direction une certitude raisonnable quant au caractère approprié des mesures de recouvrement prises par les agents. Ce contrôle indépendant permettrait de déceler des signes de non-conformité avec la politique et la procédure du ministère, d'un manque d'uniformité dans la façon de traiter les contribuables ou de retards indus dans la prise des mesures. Par ailleurs, nous avons remarqué que le ministère n'exige pas la tenue de statistiques concernant le nombre et la nature des plaintes reçues des contribuables au sujet du recouvrement de l'impôt. Des statistiques de ce genre pourraient servir à déterminer dans cette activité des secteurs où des problèmes se posent.

17.42 À notre avis, le contrôle que la direction exerce sur le travail de recouvrement devrait être amélioré. Des mesures de la productivité et des objectifs sont utilisés dans de nombreuses organisations pour aider la direction à déterminer et à communiquer ses attentes, pour guider les employés et contribuer à l'accroissement de la productivité. Lorsque ces mesures et ces normes ne sont pas utilisées, une étroite supervision et des contrôles périodiques sont encores plus indispensables à un contrôle de gestion efficace.

17.43 Le ministère devrait étudier et renforcer les contrôles exercés par les superviseurs, donner des lignes directrices dans lesquelles il continue à insister sur les délais à respecter dans l'exécution du travail, améliorer les systèmes d'appui à l'information à l'intention des superviseurs et des gestionnaires et accroître l'exercice d'une surveillance complète, afin d'améliorer son contrôle du travail de recouvrement.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord en général avec la recommandation. Nous sommes d'avis, cependant, que le ministère met l'accent sur les contrôles exercés par les superviseurs et qu'il devrait continuer d'insister sur ces contrôles.*

Radiation des comptes

17.44 Nous avons examiné la procédure de radiation des comptes et le contrôle exercé sur les radiations. Nous avons étudié les rapports de l'administration centrale sur la vérification, a posteriori, des comptes radiés et nous avons amorcé un suivi en rapport avec un certain nombre de ces comptes.

17.45 Nous avons trouvé les critères d'établissement d'un compte comme irrécouvrable raisonnables et conformes aux règles sur la radiation des créances que prescrit le Conseil du Trésor. Les responsabilités en matière d'établissement des créances à radier et d'autorisation des radiations sont clairement définies et communiquées.

17.46 En général, nous avons jugé suffisante la procédure de contrôle appliquée aux comptes radiés, en vertu de la Loi sur l'administration financière. Notre examen des rapports de vérification, a posteriori, et notre étude de dossiers nous ont amenés à conclure que les comptes étaient radiés selon les critères de radiation. Les dossiers étudiés renfermaient également une documentation utile sur les mesures de recouvrement prises avant la radiation.

17.47 Toutefois, nous avons remarqué que les registres du ministère concernant les radiations n'étaient pas faciles à concilier avec les montants indiqués dans les Comptes publics. Des radiations de créances plus importantes qui nécessitent l'approbation du Conseil du Trésor ont été inscrites et créditées de façon à réduire le solde des montants à recevoir, avant que le Conseil n'ait autorisé leur radiation. C'est pourquoi, à la fin de l'exercice, les créances dont la radiation n'avait pas encore été approuvée n'ont été indiquées ni comme montants à recevoir, ni comme les radiations. Cet arriéré de créances, qui a finalement été approuvé et indiqué dans l'exercice 1985-1986, s'élevait à 157 millions de dollars pour les exercices 1980-1981 à 1984-1985. Le ministère reconnaît le bien-fondé de notre remarque et il est d'accord pour ne pas modifier le solde comptable avant que la présentation n'ait été approuvée.

17.48 Les registres des comptes radiés du ministère consistent en des formulaires volumineux qui renferment l'information voulue pour corroborer la radiation. Des relevés sommaires des radiations ne peuvent être obtenus que sous trois formes : par genre de recettes, par bureau de district ou par critère de radiation. Sauf dans certaines listes qui énumèrent les comptes dont la radiation exige l'approbation du Conseil du Trésor, aucune précision n'est donnée sur les comptes radiés au cours d'un exercice donné.

17.49 L'absence d'une banque de données sur les radiations facile à consulter rend plus difficile de mener une analyse des données en vue de la planification et des activités futures. Par exemple, de l'information sur les secteurs de l'industrie auxquels appartiennent les corporations concernées ou sur les principales sources de revenu des particuliers pourraient aider à perfectionner le modèle d'établissement du risque. Le classement chronologique des comptes et la ventilation du solde, entre les impôts, l'intérêt et les autres frais, sont d'autres exemples d'information qui pourrait contribuer à indiquer des améliorations à apporter au travail de recouvrement. Grâce à ses installations informatiques et à ses fichiers actuels de données, le ministère pourrait retenir sur-le-champ des données de base sur les radiations sous une forme qui en facilite l'accès.

17.50 Le ministère devrait faire en sorte que ses registres comptables des radiations concordent directement avec les montants indiqués dans les Comptes publics. Il devrait également améliorer sa capacité d'accès aux données sur les radiations.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord avec la recommandation.*

Principales modifications apportées aux opérations de recouvrement

17.51 Au cours des dernières années, des changements importants ont été apportés au déroulement des activités de recouvrement. En 1987, le ministère a mis en vigueur une modification du cheminement des pièces qui a influé sur la façon dont les comptes sont attribués. Il élabore présentement un système informatique visant à faciliter le processus de recouvrement. Nous avons examiné la mise en place de la modification apportée au cheminement, ainsi que la planification et la mise au point du nouveau système informatique.

Modification du cheminement des pièces

17.52 La direction a chargé un groupe de travail interne d'étudier le travail de recouvrement et de recommander des changements à y apporter. Ce groupe était chargé d'une double mission : veiller à ce que les tâches réelles correspondent bien aux descriptions d'emploi pour le niveau de classification des agents de recouvrement concernés et accroître l'efficience du traitement des comptes en souffrance.

17.53 Au mois de juin 1986, le groupe de travail interne a recommandé des changements à apporter à la structure de classification du personnel de recouvrement et à la méthode d'attribution des comptes aux agents. Les recommandations ont été adoptées en 1987. Dans une directive du 23 juillet 1987, l'administration centrale annonçait les changements et fixait comme date d'entrée en vigueur le 1er septembre 1987. Cette note renfermait des directives sur la nouvelle méthode d'attribution des comptes et annonçait que les commis aux recouvrements du premier niveau verraient le niveau de leurs postes relevé au niveau d'agents de programme subalternes.

17.54 Les courts délais impartis ont fait que les bureaux de district ont eu de la difficulté à se conformer à la directive pour la date d'entrée en vigueur. Dans un délai de cinq semaines, les bureaux de district devaient établir le cheminement du volume de travail selon la

directive, ce qui signifie qu'ils devaient non seulement s'occuper des nouveaux comptes, mais aussi réattribuer de volume de travail d'alors entre les agents des différents niveaux, de la manière précisée dans la directive.

17.55 Selon la nouvelle méthode de cheminement des pièces, les agents de recouvrement subalternes du premier niveau devaient examiner la plupart des comptes qui arrivaient afin de déterminer leur degré de complexité. Les comptes compliqués devaient être attribués aux agents de recouvrement supérieurs, sous réserve de l'approbation des superviseurs. Toutefois, la directive ne comportait pas d'indication précise sur ce qui distingue les comptes compliqués. De plus, l'administration centrale n'a donné que très peu d'appui et de formation au moment de la mise en place. Vu la brièveté du délai imparti, les bureaux de district ne pouvaient faire mieux que de remédier au manque en offrant sur place une certaine formation.

17.56 La date d'entrée en vigueur du changement coïncidait avec la période de pointe pour les arrivages de certains comptes. Les particuliers sont tenus de produire leurs déclarations d'impôt sur le revenu, au plus tard le 30 avril. Chaque automne, le nombre des nouveaux comptes d'impôt des particuliers en souffrance qui arrivent dans les bureaux de district atteint un sommet. Le fait que le changement entrait en vigueur au mois de septembre, au cours de la période de pointe des arrivages, a rendu plus difficile la conformité à la nouvelle méthode d'attribution des comptes à la date fixée.

17.57 La situation est devenue encore plus compliquée du fait de la décision de mettre en place le nouveau cheminement des pièces avant d'avoir obtenu l'approbation officielle pour la reclassification des commis aux recouvrements. La proposition de reclassifier ces commis au niveau d'agents de programme avait fait l'objet de discussions avec des fonctionnaires du Conseil du Trésor, mais six mois après la directive du mois de juillet, le Conseil a proposé que les commis soient classifiés à un niveau différent tout en demeurant des commis. Cette situation a entraîné des retards et d'autres difficultés dans la dotation des bureaux qui avaient besoin d'un plus grand nombre de préposés subalternes aux recouvrements. À ceci s'ajoute la baisse de motivation de ceux qui faisaient partie des 600 à 700 années-personnes visées par cette reclassification. Le Conseil du Trésor a finalement approuvé la reclassification au mois de mars 1988, huit mois après la directive.

17.58 Nous avons trouvé insuffisante la planification de la mise en place du changement susmentionné. Il aurait dû y avoir un plan de mise en place qui indique les changements et les mesures exigés des bureaux de district, le temps à prendre pour chaque étape et la formation nécessaire. Ce plan aurait permis de déterminer si une aide apportée sur place par l'administration centrale serait appropriée.

17.59 Le changement a eu une grande incidence sur le travail de recouvrement, car il influait sur l'attribution des comptes et sur la dotation. Puisque l'objectif du changement est d'améliorer le recouvrement, il importe que la direction s'assure que le nouveau cheminement des pièces et la nouvelle organisation sont plus productifs. Il est sans doute trop tôt pour entreprendre un examen à cette fin, mais la direction pourrait préciser les données et les indicateurs qui pourraient être nécessaires et commencer à tenir les statistiques voulues.

Nous n'avons pourtant remarqué aucun plan établi par le ministère pour l'évaluation du changement en question.

17.60 Le ministère devrait mettre l'accent sur la planification des changements importants et il devrait effectuer un examen des résultats du changement une fois que celui-ci est en vigueur.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord sur le fait qu'il faudrait mettre l'accent sur la planification des changements importants et sur les examens qui suivent la mise en vigueur.*

Système automatisé de recouvrement

17.61 Le Système automatisé de recouvrement (SAR) est une initiative en cours qui vise à accroître l'efficience du processus de recouvrement, grâce à l'automatisation. Les buts recherchés sont de réduire la paperasserie, d'attribuer les comptes en fonction du risque de perte, d'accélérer les transferts de comptes et l'établissement des documents, ainsi que de faciliter le suivi et la révision.

17.62 Cette initiative a été mentionnée la première fois dans le cadre d'une étude sur les technologies convergentes menée à la grandeur du ministère. Une étude de faisabilité du système a été faite au mois de juin 1986, et les premières spécifications fonctionnelles ont été établies au mois de février 1987. Des chefs de projet du groupe chargé des systèmes et du groupe fonctionnel concerné se sont joints à l'équipe de mise au point, aux mois de juillet 1986 et mars 1987, respectivement.

17.63 L'équipe de mise au point a fixé au mois d'avril 1988 le moment de mettre le prototype à l'essai. La mise en place du système dans le bureau pilote devait avoir lieu au mois de juillet, pour se faire ensuite dans d'autres bureaux à compter du mois de novembre. La mise en place à l'échelle nationale, pour les comptes d'impôt des particuliers et des corporations, devrait être terminée au plus tard en 1990, tandis que les comptes de retenues sur la paye devraient être convertis au nouveau système, au plus tard en 1991.

17.64 L'élaboration du SAR n'a pas suivi les règles normales énoncées dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor relativement à la gestion et au contrôle de l'élaboration de systèmes informatiques. L'ordre d'automatiser le travail est venu de la haute direction. Toutefois, les problèmes à résoudre et les besoins des utilisateurs n'ont pas été définis clairement et consignés sur papier au départ. Les objectifs du système ont seulement été précisés pendant la phase de la conception du système.

17.65 Nous avons remarqué que le SAR sert essentiellement à automatiser le procédé manuel actuel, à réduire la paperasserie et à faciliter certaines activités de recouvrement. Bien que les lacunes de présentation fournies par le système central soient généralement reconnues, le SAR, de la façon qu'il est conçu, ne remplacerait pas le système central et ne réduirait pas la nécessité d'un rapprochement avec les relevés de celui-ci. De surcroît, les statistiques sommaires exigées du système sont encore à déterminer et elles devront être

incorporées au système à une étape ultérieure. Au sein du ministère, on se préoccupe par ailleurs des questions encore non résolues de la sauvegarde à prévoir pour le nouveau système informatique et de la planification des mesures d'urgence.

17.66 Il faut ajouter que l'étude de faisabilité n'était pas complète. Les avantages que l'on prévoyait tirer de la mise en oeuvre du projet n'ont pas été quantifiés. L'étude de faisabilité ne comportait aucune estimation des gains de productivité ou des économies qui pourraient être réalisées. Il y manquait également une ventilation détaillée des coûts relatifs à l'élaboration, à la mise en place, au fonctionnement et à l'entretien du système. Par conséquent, aucune véritable analyse coûts-avantages ne justifiait l'initiative.

17.67 La décision d'élaborer le système au moyen de ressources maison n'a fait l'objet d'aucune approbation officielle. L'équipe du projet a défini plusieurs options, mais le dossier ne renferme aucune évaluation qui indique pourquoi les autres options ont été rejetées. L'examen des diverses options a été fait par des unités distinctes, sans critère de sélection et d'évaluation défini au préalable. L'équipe de projet n'avait pas établi s'il serait infaisable ou inefficace de modifier les systèmes décrits comme options ou qu'une telle modification aurait coûté plus cher.

17.68 De même, il n'existe aucun budget financier complet pour le projet de mise au point. L'équipe du projet ne consigne pas les coûts qu'elle a réellement encourus. Bien que l'équipe de projet fonctionne sous la direction d'un comité directeur, les groupes du ministère chargés des finances et de la vérification interne ne participent pas au projet. La participation de ces groupes faciliterait l'établissement de coûts, la gestion financière et le contrôle et permettrait de faire en sorte que des mesures de protection suffisantes soient appliquées au système de recouvrement.

17.69 Le ministère devrait se conformer aux lignes directrices du Conseil du Trésor lorsqu'il élabore de nouveaux systèmes informatiques et il devrait exercer un contrôle approprié pour s'assurer que les systèmes sont mis au point au coût le plus bas qui permette d'atteindre leurs objectifs.

> ***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord sur le fait que le ministère devrait se conformer aux lignes directrices du Conseil du Trésor et qu'il devrait exercer des contrôles pour assurer une mise au point au moindre coût.*

Contexte du recouvrement de l'impôt

17.70 Le ministère a le pouvoir de prendre des mesures de recouvrement contre les contribuables contrevenants. Des mesures judiciaires énergiques sont parfois nécessaires. Le contexte politique et social exige d'autre part que les droits des contribuables soient toujours respectés. Dans l'activité de recouvrement, il faut maintenir l'équilibre entre la prise de mesures de recouvrement énergiques et le respect des droits des contribuables.

17.71 Le régime d'impôt sur le revenu est fondé sur l'observation volontaire et l'autocotisation. Que le public accepte généralement la nécessité de payer l'impôt ou d'être

assujetti à des mesures de recouvrement est une condition fondamentale du bon fonctionnement d'un régime comme le nôtre. Il faut que les contribuables perçoivent les mesures d'exécution prises par l'Impôt comme justes, équitables et uniformes. La confiance que le public a dans le régime rend socialement inacceptable l'évasion fiscale et le fait de ne pas payer l'impôt. La prise de mesures d'exécution à la fois énergiques et équitables contre les contribuables contrevenants devrait donc bénéficier de l'appui du public.

17.72 La communication et la publicité favorisent la conformité avec la législation fiscale et suscitent l'appui du public. Pour pouvoir se conformer, les contribuables ont besoin de comprendre leurs droits et leurs devoirs. En ce qui concerne l'activité de recouvrement, les contribuables doivent savoir quels renseignements et quels versements ils doivent produire, et dans quels délais. Vu la complexité de la Loi de l'impôt sur le revenu, il incombe au ministère d'apporter son aide aux contribuables.

17.73 Les impôts exigibles représentent moins de 5 p. 100 du total des recettes fiscales. Sauf dans les cas visés par un appel, les comptes visés par les recouvrements représentent des obligations fiscales qui ont été établies et acceptées. Pourtant, le fait que certains contribuables ne font pas les versements exigés impose des coûts importants à l'administration fiscale. Sans compter les radiations qui ont pour résultat des pertes de recettes pour l'État. Ceux qui écopent, ce sont, au bout du compte, les contribuables qui se conforment à la loi et paient leur cotisation. Il y a moyen de réduire ces coûts par des méthodes fermes mais équitables de recouvrement.

17.74 Au cours des dernières années, le ministère a entrepris un certain nombre de projets pour améliorer l'information à l'intention des contribuables. Avec la réforme fiscale et les changements législatifs continus, le ministère a un rôle continu de communication avec les contribuables. Le ministère évalue également de façon périodique l'appui dont il jouit dans l'ensemble du public et il considère la nécessité de recourir à la publicité pour renforcer cet appui.

17.75 Le ministère est chargé de l'administration fiscale. La formulation de la politique et de la législation fiscales incombe au ministère des Finances. Dans son administration, le ministère décèle des lacunes techniques et des cas d'abus et il les signale à l'attention de ceux qui établissent les politiques afin que la législation puisse être modifiée en conséquence. De temps à autre, le ministère propose en outre au ministère des Finances, pour étude, des modifications à apporter à la politique fiscale.

17.76 Ces dernières années, le ministère a entrepris quelques projets de recherche en vue de recommander des modifications de politique qui permettent d'améliorer la conformité et le recouvrement de l'impôt. Il importe qu'il continue de s'intéresser vivement à la recherche de nouvelles méthodes de recouvrement des impôts et, s'il y a lieu, qu'il recommande des modifications législatives de nature à améliorer le recouvrement de l'impôt. Nous avons d'ailleurs examiné la façon dont est déterminé le taux d'intérêt exigé sur les impôts impayés.

Intérêt sur les impôts impayés

17.77 La Loi de l'impôt sur le revenu prévoit que de l'intérêt doit être exigé sur des paiements d'impôt tardifs ou insuffisants. Depuis janvier 1987, cet intérêt a été composé quotidiennement. Le taux d'intérêt exigé sur une insuffisance de paiement d'impôt est prescrit par règlement, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce taux est déterminé en fonction du rendement hebdomadaire moyen des bons du Trésor émis pour venir à échéance dans 90 jours et il est rajusté tous les trois mois. Le taux prescrit traduit le coût des emprunts à court terme de l'État. En vertu de la loi, les frais d'intérêt imputés sur les impôts impayés ne sont pas déductibles aux fins de l'impôt.

17.78 Nous avons comparé le taux prescrit au palier fédéral au taux préférentiel moyen des banques à charte et à celui du ministère du Revenu du Québec pour les cinq dernières années. Nous avons remarqué que le taux fédéral était systématiquement plus bas que les autres taux (pièce 17.5).

17.79 Le taux relativement bas, si l'on y ajoute le fait que le contribuable n'a pas besoin de soumettre une demande de prêt, rend les dettes fiscales plus attrayantes que les autres formes de crédit. Il est vrai que la non-déductibilité des frais d'intérêt sur l'impôt impayé peut avoir un effet dissuasif, mais il y a des contribuables qui n'on pas le droit de déduire certains autres genres de frais d'intérêt. Pour ces contribuables, le fait que l'intérêt n'est pas déductible n'a aucun effet dissuasif. D'ailleurs, l'intérêt sur l'impôt du Québec impayé n'est pas déductible non plus aux fins de l'impôt. Puisque le taux exigé par le Québec est plus élevé, les contribuables du Québec ont avantage à payer leur impôt provincial avant l'impôt fédéral. Le taux fédéral pourrait être fixé à un niveau comparable aux taux couramment exigés par les prêteurs, de sorte que le gouvernement fédéral ne serait pas désavantagé par rapport aux autres créanciers.

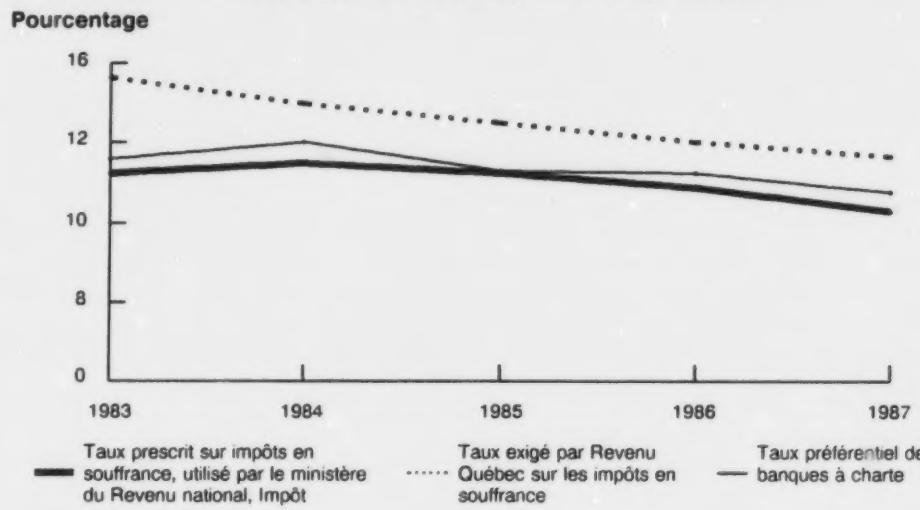
17.80 Les institutions financières maintiennent un écart entre le taux d'intérêt qu'elles paient sur les fonds qu'elles empruntent et le taux qu'elles exigent sur leurs prêts, afin de récupérer leurs frais d'exploitation et de réaliser un bénéfice. Dans le recouvrement de l'impôt, il serait bon que les contribuables contrevenants paient une partie du coût des recouvrements. Le ministère pourrait envisager de proposer qu'une partie du coût des recouvrements devienne un facteur de calcul du taux d'intérêt à prescrire.

17.81 Le ministère devrait examiner la méthode suivie pour déterminer le taux d'intérêt prescrit et recommander, s'il y a lieu, que le taux prescrit soit comparable à ceux des autres prêteurs et permette de récupérer une partie du coût des recouvrements.

> ***Commentaire du ministère** : La question du taux d'intérêt est une question de politique dont la responsabilité incombe au ministre des Finances. Nous sommes d'accord sur le fait que la méthode suivie pour déterminer le taux d'intérêt soit examinée et que des propositions soient faites, si cela est approprié, pour que le taux prescrit soit comparable à ceux d'autres prêteurs et permette de récupérer une partie du coût des recouvrements. Précédemment, la question du taux d'intérêt a été examinée et modifiée à plusieurs reprises.*

Pièce 17.5

COMPARAISON DES TAUX D'INTÉRÊT MOYENS EXIGÉS SUR LES MONTANTS EN SOUFFRANCE



Source : - Registres du ministère
- Bureau de vérificateur général du Québec
- Banque du Canada

Impôt remboursable correspondant aux crédits d'impôt pour la recherche scientifique

17.82 Le programme des crédits d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS), qui a été présenté dans le budget fédéral d'avril 1983, est entré en vigueur en janvier 1984 avec effet rétroactif à compter du 1er octobre 1983. Il visait à donner des encouragements fiscaux pour inciter les corporations à effectuer de la recherche et du développement (R et D) et pour faciliter leur financement d'activités de R et D. En vertu de ce programme, une corporation émettait des actions, des dettes obligatoires ou certains droits et elle les délivrait à des investisseurs, qui recevaient alors un crédit d'impôt égal à 50 p. 100 de leur placement, que la corporation ait effectué ou non de la R et D. En vertu de dispositions visant à garantir que la R et D prévue soit finalement effectuée, la corporation devenait automatiquement redevable d'un impôt remboursable égal au crédit d'impôt. Comme l'objet du programme était d'accorder des stimulants fiscaux offrant un avantage immédiat aux corporations qui font de la R et D, la législation permettait aux investisseurs de vendre immédiatement les titres acquis dans le cadre du programme et de réaliser rapidement des bénéfices sans courir de risque grâce à ce qu'on appela des «coups rapides» (quick flip).

17.83 Le programme commença presque immédiatement à susciter des inquiétudes. Le 10 octobre 1984, le ministre des Finances annonça un moratoire contre les opérations «coup rapide»; en même temps, il limitait les placements admissibles aux actions ordinaires d'éligibilité et il énonçait des règles de transition pour les opérations conclues à cette date ou avant. Dans les documents budgétaires, le ministère des Finances attribuait au programme un

coût estimatif, en diminution des recettes, de 475 millions de dollars en trois ans. Au mois d'octobre 1984, avant l'annonce du moratoire, le ministère du Revenu national, Impôt avait inscrit dans ses livres des impôts remboursables en vertu du programme, qui s'élevaient à 1,6 milliard de dollars environ. Dans le budget du mois de mai 1985, lorsque le ministre des Finances annonça la fin du programme des CIRS, le coût éventuel du programme dépassait 2,8 milliards de dollars; au mois de décembre 1987, ce coût avait atteint 3,5 milliards de dollars.

17.84 Dans notre Rapport de 1984, par une note de vérification, nous avons signalé notre inquiétude concernant le fait que le ministère des Finances n'avait pas protégé les deniers publics dans le programme des CIRS. Le Comité des comptes publics, dans son rapport à la Chambre des communes, a conclu que le ministère des Finances avait été négligent dans sa gestion du programme des CRIS.

17.85 Dans la présente vérification, nous avons examiné le recouvrement, par le ministère, de l'impôt remboursable. Afin d'en mieux comprendre les modalités administratives, nous avons rencontré des membres du personnel de vérification fiscale et nous avons examiné certains dossiers de vérification. Nous n'avons pas évalué les activités de vérification ou d'autres programmes du ministère en rapport avec les CIRS.

17.86 Les corporations visées étaient tenues de produire des déclarations indiquant au ministère qu'elles avaient émis des titres dans le cadre du programme des CIRS. La date d'échéance de production de ces déclarations était le dernier jour du mois suivant le mois de l'émission des titres. Lorsqu'il enregistrait ces déclarations, le ministère amorçait les mesures de surveillance. Cette surveillace visait à déterminer comment la corporation avait l'intention de s'acquitter de son obligation fiscale et à révéler si des mécanismes d'affectation de fonds ou de financement étaient en place. Elle portait tout particulièrement sur les opérations «coup rapide», car souvent la corporation tendait à n'avoir pas assez de fonds pour financer des activités de R et D qui avaient l'envergure nécessaire pour compenser l'impôt. Dans la plupart des cas, la surveillance était exercée conjointement par le personnel de vérification et de recouvrement. Par conséquent, le personnel de recouvrement se chargeait d'effectuer le recouvrement, d'obtenir les garanties ou de différer les mesures de recouvrement. L'établissement des cotisations d'impôt remboursable a commencé au mois de juillet 1984, et la surveillance, au mois d'août 1984.

17.87 Le règlement de ces comptes peut exiger des années. L'incertitude quant à la nature d'une dépense de R et D admissible représente une source de délais importante. En 1985-1986, le ministère a demandé au monde de la R et D des avis d'expert sur cette question. D'autres délais découlèrent de la nature du programme des CIRS, qui permet que des fonds soient conservés dans une corporation pour être dépensés à des fins de R et D. Des mesures de recouvrement ne peuvent être prises que s'il devient improbable que les dépenses nécessaires soient effectuées.

17.88 Les dispositions législatives rendaient également le ministère vulnérable au départ. L'impôt remboursable en souffrance ne pouvait être établi avant la date d'échéance de production, qui peut tomber jusqu'à deux mois après l'émission des titres. Dans certains cas,

les contribuables pouvaient avoir réaffecté les fonds avant le début du processus de surveillance.

17.89 Le recouvrement de l'impôt remboursable correspondant aux CIRS a été médiocre. Pour le moment, le ministère estime à 1,2 milliard de dollars le montant des radiations qui pourraient s'avérer nécessaires. Les prévisions du ministère quant aux placements et aux dépenses admissibles, aux rentrées de fonds et aux radiations en date du 25 décembre 1987 apparaissent à la pièce 17.6.

17.90 La responsabilité du recouvrement des sommes à recevoir en rapport avec les CIRS a été attribuée à certains bureaux de district. Dans la plupart de ces bureaux, des sections distinctes ont été constituées pour traiter les comptes CIRS, qui ont été reconnus comme méritant une cote de priorité élevée dans les activités de recouvrement. Nous avons remarqué que le ministère avait affecté au recouvrement des CIRS certains de ses agents les plus expérimentés. Notre examen des dossiers a montré que les contacts avec les contribuables ont généralement été faits dans les délais voulus. Dans certains cas, nous avons remarqué les efforts que des agents de recouvrement déployaient souvent pour s'interroger sur la situation de leurs vérifications fiscales et des cotisations qui en découlent.

17.91 Étant donné les circonstances défavorables, nous avons conclu que l'activité de recouvrement révélait des efforts raisonnables visant au recouvrement des montants exigibles, dans le cadre du programme des CIRS.

Information destinée au Parlement

17.92 De l'information sur l'activité de recouvrement est communiquée au Parlement au moyen des Comptes publics, du rapport annuel du ministère et de la partie III du Budget des dépenses. L'information donnée dans les Comptes publics suit une présentation prescrite et elle renferme des données financières sur les sommes à recevoir et les radiations. Le rapport annuel fournit des données financières semblables à celle des Comptes publics. La section de la partie III qui porte sur le ministère comporte une brève description de l'activité de recouvrement et des ressources qu'elle exige, certaines justifications du niveau de ressources demandé et certaines données statistiques sur les sommes à recevoir et sur la production.

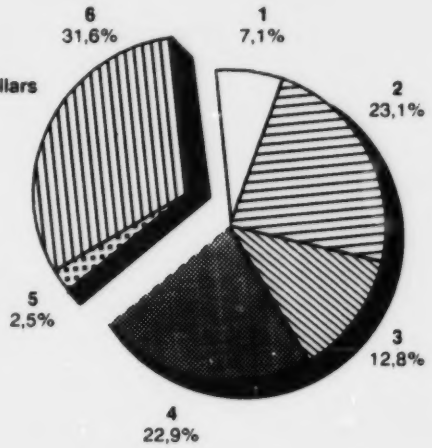
Communication d'information sur les CIRS

17.93 Les documents établis pour informer le Parlement n'ont pas beaucoup mentionné les sommes à recevoir à l'égard des CIRS. Le rapport annuel de 1986-1987 du ministère mentionnait les sommes à recevoir en rapport avec le CIRS dans une note concernant les données financières sur les sommes à recevoir. Les Comptes publics de 1986-1987 et la section de la partie III de 1987-1988 ne mentionnaient pas l'existence de ces sommes en rapport avec les CIRS. Pourtant, le solde d'impôt en souffrance accumulé, dans le cadre du programme des CIRS, a été de trois milliards de dollars environ au cours des deux dernières années. Ce montant était comparable au total des impôts ordinaires exigibles.

Pièce 17.6

IMPÔT REMBOURSABLE CORRESPONDANT AUX CRÉDITS D'IMPÔT POUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE, AU 25 DÉCEMBRE 1987

	En millions de dollars	
1	Argent et titres reçus à ce jour	247 $
2	Dépenses de R. et D. admissibles à ce jour	814 $
3	Entrées de fonds escomptées ou dépenses de R. et D. admissibles	449 $
4	Placements admissibles	806 $
5	Montants radiés à ce jour	88 $
6	Montant des radiations éventuelles	1 113 $
		3 517 $



Source : Dossiers du ministère.

17.94 Le ministère n'a pas inclus les sommes à recevoir en rapport avec les CIRS dans le solde des sommes à recevoir communiqué au Parlement, parce que le recouvrement de ces sommes est douteux et que ces impôts sont remboursables si le contribuable exerce des activités admissibles de R et D. Toutefois, l'information concernée pourrait être communiquée séparément.

17.95 Les montants radiés des impôts relatifs aux CIRS ont été inclus dans le solde des montants radiés, sans que soit indiquée la partie du solde global qui est attribuable aux CIRS. Le montant des radiations qui se rapportent aux CIRS n'a pas été important jusqu'ici, mais le ministère s'attend que 280 millions de dollars de sommes exigibles attribuables aux CIRS seront radiés en 1987-1988.

17.96 Nous avons conclu que la communication de l'information au Parlement sur le programme des CIRS laisse à désirer. De surcroît, il n'est pas logique d'indiquer les sommes radiées, mais non les sommes exigibles dans le cadre du programme.

17.97 Le ministère devrait mieux communiquer l'information sur le programme des CIRS au moyen des Comptes publics et de la partie III du Budget des dépenses.

***Commentaire du ministère** : Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le ministère a déjà commencé à prendre des mesures afin d'apporter des*

améliorations sur la communication de l'information sur les CIRS au moyen des Comptes publics et de la partie III du Budget des dépenses.

Autres considérations sur la communication d'information

17.98 Dans l'étude sur l'information destinée au Parlement, qui est mentionnée au chapitre 5, on fait observer que les membres du Parlement veulent avoir sous la main, dans les documents de la partie III, une information compréhensible et facile à trouver. Au cours de notre examen, nous avons relevé un certain nombre d'exemples d'améliorations qui pourraient être apportées à l'information communiquée au moyen de la partie III du Budget des dépenses.

17.99 Actuellement, le document de la partie III présente sous forme de tableaux certaines données comparatives concernant le travail de recouvrement. Des courbes ou d'autres graphiques illustreraient mieux les tendances et faciliteraient la compréhension des changements qui se produisent au fil des ans.

17.100 De plus, le document de la partie III renferme des termes techniques dont la signification n'est pas expliquée. Un excellent exemple en est l'expression «fermer un compte», qui sert à présenter des données choisies concernant le rendement. Un lecteur pourrait interpréter l'expression comme désignant les perceptions de fonds, alors qu'en réalité les fermetures comprennent aussi d'autres mesures de production, comme les radiations. De plus, la définition d'une fermeture de compte a changé en 1985, ce qui pourrait amener le lecteur à mal interpréter la tendance qui se manifeste dans les données de rendement. Le fait d'expliquer la terminologie des recouvrements et de souligner les changements survenus dans la définition ou de rajuster les données en fonction de ces changements réduirait le risque de d'interprétation erronée.

17.101 De l'information en quantité qui serait utile aux membres du Parlement, mais qui actuellement ne figure pas dans le document de la partie III, se trouve dans d'autres documents ou est disponible au ministère. Afin d'améliorer l'information qu'il communique au moyen du document de la partie III, le ministère pourrait incorporer au document l'information susmentionnée ou encore indiquer au lecteur les sources à consulter pour l'obtenir. Les paragraphes qui suivent présentent des exemples du genre d'information dont il s'agit.

17.102 Nous avons remarqué que le solde des impôts exigibles est présenté globalement dans la partie III du Budget des dépenses. Une ventilation indiquant les impôts exigibles des particuliers, ceux qui sont exigibles des corporations, les retenues sur la paye exigibles des employeurs et les autres sommes exigibles constituerait une information plus complète sur les sommes exigibles.

17.103 Le solde des sommes exigibles comprend les soldes de tous les comptes contestés, mais le fait n'est pas indiqué dans le document de la partie III. Les parties contestées du solde d'impôt exigible ne sont pas assujetties à des mesures de recouvrement immédiates, sauf s'il peut être prouvé que des pertes risquent de découler d'un retard à agir. En outre, les cotisations d'impôt dont ces sommes exigibles sont la conséquence peuvent être annulées par suite du processus d'appel. Le fait de préciser le montant des impôts contestés

fournirait donc un contexte permettant de mieux comprendre ce que représente le solde global des sommes exigibles.

17.104 Par ailleurs, le document de la partie III ne donne aucune information sur les radiations, bien que les montants radiés aient grimpé en flèche au cours des dernières années, comme le montre la pièce 17.4. Cette information serait utile dans le document, ainsi qu'une explication de la hausse des montants.

17.105 Le document ne renferme aucune information sur l'ancienneté des comptes représentés par le solde des sommes exigibles. Une classification chronologique des comptes donnerait une indication générale des efforts de recouvrement nécessaires et des chances de recouvrer les sommes, ce qui aiderait les parlementaires à comprendre la situation du ministère devant les comptes en souffrance.

17.106 Le ministère devrait améliorer la façon dont il fait connaître l'activité du programme de recouvrement dans la partie III du Budget des dépenses.

> ***Commentaire du ministère*** *: Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le ministère a déjà commencé à prendre des mesures pour apporter de l'amélioration à la façon de faire connaître l'activité du programme de recouvrement dans la partie III du Budget des dépenses.*

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
LE COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
LE COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	18.1
Étendue de la vérification	18.6
Le Programme d'assurance-chômage	
Introduction	18.9
Traitement des demandes	18.13
Administration des relevés d'emploi	18.35
Efficacité du Programme	18.47
Le Service national de placement	
Introduction	18.50
Revitalisation des Services d'emploi	18.62
Jumelage des offres et des demandes d'emploi	18.74
Jumelage par libre-service	18.79
Jumelage au moyen du répertoire de clients-travailleurs	18.84
L'intégration des Services d'emploi et d'assurance-chômage	18.95
Présentation des prestataires d'assurance-chômage aux employeurs	18.97
Inscription des prestataires d'assurance-chômage	18.100
Communication de renseignements sur les prestataires aux Services d'assurance	18.107
Programmes d'entrevues	18.113
L'information destinée au Parlement	18.116
La situation financière du Compte d'assurance-chômage	18.118

Pièces

18.1 Sommaire financier - 1987
18.2 Productivité, qualité et rapidité du service
18.3 Nombre de CEC par coût variable unitaire du traitement de la demande - 1987-1988
18.4 Valeur la plus probable des erreurs dans les prestations versées
18.5 Un exemplaire d'un Relevé d'emploi rempli par les employeurs
18.6 Évolution du surplus (déficit) du Compte d'assurance-chômage (de 1982 à 1988)

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
LE COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Points saillants

Depuis 1983, la Commission a amélioré sa productivité dans le traitement des demandes d'assurance-chômage. Cependant, les coûts variables unitaires de traitement entre tous les Centres d'emploi du Canada (CEC) varient encore de 122 p. 100 en 1987-1988. Si les CEC les moins productifs pouvaient réduire leur coût unitaire pour atteindre le coût unitaire moyen au pays, il en résulterait des économies. (Paragraphes 18.13 à 18.24)

Les relevés d'emploi (RDE), préparés par les employeurs, sont une cause importante d'erreurs. La Commission estime les trop-payés et les moins-payés dus à ces erreurs respectivement à 76 et 57 millions de dollars en 1987. (18.41 à 18.43)

La revitalisation des CEC a permis à la Commission d'améliorer grandement certains de ses mécanismes de prestation de services de placement. L'incidence globale sur l'efficience et l'efficacité des opérations ne sera pas cernée tant que les indicateurs de rendement n'auront pas été sélectionnés et que les résultats d'évaluation de programmes ne seront pas disponibles. (18.65 à 18.71)

Il existait des différences significatives dans l'application de la politique d'inscription des clients-travailleurs. Les répertoires informatisés n'étaient pas toujours utilisés de manière efficiente et efficace. (18.86 à 18.92)

Le manque de coordination et de communication entre les Services d'emploi et les Services d'assurance ne favorise pas la réembauche rapide des prestataires. La Commission pourrait réaliser des économies substantielles en déployant plus d'efforts pour que les prestataires réintègrent promptement le marché du travail. (18.96 à 18.106)

Les prestataires qui répondent aux critères de la Commission ne sont pas inscrits systématiquement aux Services d'emploi. Le répertoire des clients-travailleurs étant donc incomplet, les CEC ne peuvent rejoindre tous les candidats qualifiés. La plupart des CEC visités n'avaient pas de système de contrôles efficaces à l'égard des prestataires qui ne se présentent pas en entrevue chez l'employeur. (18.102 à 18.110)

Au 31 mars 1988, le surplus de 1,7 milliard du Compte d'assurance-chômage a réduit le déficit annuel du Canada. Il serait préférable de continuer à maintenir un surplus raisonnable à titre préventif. (18.120, 18.121)

LA COMMISSION DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION DU CANADA
LE COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE

Introduction

18.1 En 1977, la Loi régissant l'emploi et l'immigration a réuni le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage pour former la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

18.2 La Commission est chargée de l'administration et du fonctionnement de tous les programmes d'emploi, d'assurance-chômage et de l'immigration, alors que le ministère est responsable de veiller à l'élaboration et à la mise en oeuvre efficace de politiques et programmes fédéraux liés au marché du travail et à l'immigration.

18.3 La Commission administre la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. Le sous-ministre et le sous-ministre associé du ministère de l'Emploi et de l'Immigration assument respectivement les fonctions de président et de vice-président de la Commission. La direction compte aussi deux commissaires; l'un représente les travailleurs et l'autre les employeurs.

18.4 La Commission a une structure fort décentralisée. Quelque 460 Centres d'emploi du Canada (CEC) offraient en 1987 des services d'emploi et d'assurance. Elle maintient en plus 187 points de service itinérants ainsi que des bureaux de placement dans 105 établissements post-secondaires. Les activités des CEC sont coordonnées et appuyées dans chaque province par un bureau régional ainsi que par l'Administration centrale.

18.5 Les opérations financières du Compte d'assurance-chômage sont comprises dans les Comptes du Canada. Les revenus du Compte d'assurance-chômage proviennent des cotisations des employés ainsi que des contributions des employeurs et du gouvernement. Les dépenses comprennent les prestations payées, les frais d'administration et les intérêts. Les revenus, ainsi que les dépenses sont illustrés à la pièce 18.1.

Étendue de la vérification

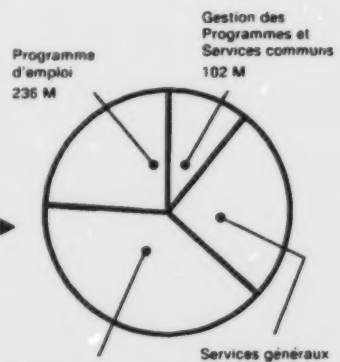
18.6 Notre vérification de l'optimisation des ressources du Compte d'assurance-chômage s'échelonnera sur deux années. La vérification de cette année a porté sur les frais de fonctionnement de deux sous-activités importantes d'emploi et d'assurance, soit la sous-activité - «Traitement des demandes d'assurance» et la sous-activité - «Placement» - de l'Emploi. Notre examen des méthodes pour mesurer l'efficacité a inclus toutes les évaluations de programmes de l'activité d'assurance. Au cours de la deuxième année, nous comptons vérifier certains autres frais de fonctionnement de sous-activités importantes d'Emploi et d'Assurance ainsi que les frais généraux imputés au Compte.

Pièce18.1

COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE
SOMMAIRE FINANCIER 1987

	Millions $
Revenus	
Cotisations des employés et des employeurs	10 246
Contributions du gouvernement	2 817
Pénalités	18
	13 081
Dépenses	
Prestations nettes	10 317
Dépenses d'administration	956
Intérêts	270
Créances irrécouvrables	13
	11 556
Surplus	1 525

Dépenses d'administration



Source : Partie III - Budget des dépenses

18.7 Notre objectif principal consistait à examiner dans quelle mesure les deux sous-activités choisies étaient gérées avec un souci d'économie, d'efficience, s'il y avait des procédés satisfaisants pour mesurer l'efficacité et faire rapport à ce sujet, le tout en conformité avec la Loi, les règlements et directives qui s'appliquent.

18.8 Notre vérification a porté sur quelque vingt-huit CEC situés surtout dans des régions métropolitaines des six provinces visitées : Ontario, Québec, Alberta, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve.

Le Programme d'assurance-chômage

Introduction

18.9 Depuis sa création en 1940, le Programme d'assurance-chômage est devenu l'un des plus importants programmes nationaux. Il touche presque tous les Canadiens; plus de 12 millions de cotisants et des millions d'employeurs contribuent aux recettes du Compte d'assurance-chômage. Depuis 1981, les prestations de chômage sont versées en moyenne à plus de 3 millions de prestataires et le nombre de demandes se situe à environ 3,4 millions par année.

18.10 Le Régime d'assurance-chômage est un programme obligatoire qui permet de fournir un soutien du revenu temporaire aux chômeurs en quête d'emploi ou incapables de travailler pour cause de maladie, de grossesse ou d'adoption.

18.11 La répartition des dépenses prévues de fonctionnement de l'activité Assurance-chômage pour 1987-1988 est la suivante :

	(000) $	%	Années-personnes	%
Traitement des demandes	191 585	50	5 224	60
Accueil et renseignements	45 573	12	1 266	14
Paiement des prestations	54 312	14	920	11
Contrôle de l'assurance	34 982	9	918	11
Perception des cotisations	35 085	9	*	-
Gestion et conception du programme	18 949	5	321	3
Autres	4 960	1	105	1
TOTAL	385 446	100	8 754	100

* Responsabilité de Revenu Canada

18.12 Notre vérification a porté principalement sur la sous-activité «Traitement des demandes d'assurance-chômage». Nous avons examiné les systèmes et procédés mis en place pour assurer l'exécution des opérations, les mesures du rendement ainsi que les procédés établis par la Commission pour mesurer l'efficacité de ce programme et faire rapport à ce sujet.

Traitement des demandes

La Commission a amélioré sa productivité dans le traitement des demandes d'assurance-chômage au cours des cinq dernières années. Cependant, les écarts importants dans les coûts variables unitaires entre les Centres d'emploi du Canada indiquent qu'il existe toujours des possibilités d'amélioration et d'économies.

18.13 Le traitement des demandes comprend toutes les opérations liées à l'enregistrement des demandes, à la détermination de l'admissibilité et du montant des prestations ainsi que les décisions subséquentes concernant le taux ou la durée des versements de prestations. Ces activités sont réparties dans quelque 276 Centres d'emploi du Canada (CEC), situés dans les 10 provinces et territoires.

18.14 En nous fondant sur les données de la Commission, nous avons comparé les coûts variables directs unitaires de traitement des demandes pour l'ensemble des CEC. Nous avons aussi examiné les pratiques opérationnelles de 13 CEC dans 6 provinces différentes

afin de déterminer s'il est possible d'accroître la productivité tout en maintenant un niveau raisonnable de qualité et de rapidité du traitement des demandes.

18.15 Cette notion de productivité tient compte des fonctions pour lesquelles les niveaux de ressources varient directement selon la charge de travail rattachée au nombre de demandes initiales et renouvelées traitées.

18.16 Depuis 1983-1984, la productivité s'est accrue de quelque 18 p. 100 en ce qui concerne le traitement des demandes. L'amélioration observée a eu lieu au cours d'une période où pourtant le traitement des demandes est devenu plus complexe. Des changements ont été apportés aux règlements régissant le traitement de l'indemnité de cessation d'emploi et les revenus de pension (1985-1986). En outre, il y a eu une augmentation de la charge de travail à la suite de la mise en oeuvre de l'activité accentuée d'entrevues. Selon les indicateurs utilisés par la Commission, cette amélioration de la productivité n'a pas entraîné une détérioration de la qualité ni de la rapidité du traitement des demandes (voir la pièce 18.2).

18.17 Quoique des améliorations aient été notées depuis les cinq dernières années, le coût variable unitaire de traitement des demandes, tel que décrit ci-après, entre tous les CEC varie encore de 122 p. 100 pour l'exercice 1987-1988, comme l'indique le tableau suivant :

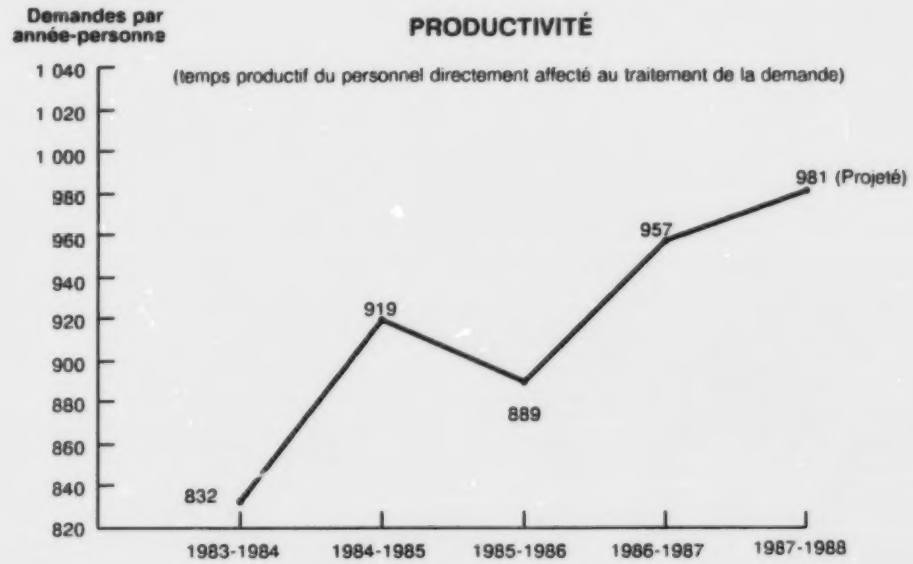
Écart des coûts variables unitaires de traitement des demandes entre les CEC

Années	(1) Plus bas	(2) Plus élevé	(2-1)/(1) Différence en %
1987-1988	21,10 $	46,81 $	122 %
1986-1987	19,50	52,06	167
1985-1986	18,28	50,98	179
1984-1985	17,80	55,76	213
1983-1984	15,44	57,15	270

Notre analyse à la pièce 18.3 montre que le coût variable moyen unitaire était de l'ordre de 33,64 $. Dix-huit p. 100 des CEC avaient un coût variable unitaire de moins de 30 $, 46 p. 100 des CEC avaient un coût qui se situait entre 30 $ et 35 $ tandis que dans 36 p. 100 des cas, ce coût dépassait 35 $. Quoi qu'il en soit, au niveau de productivité actuel, il en coûte présentement un peu plus du double dans certains CEC pour produire essentiellement le même travail.

18.18 Il existe toujours des possibilités d'amélioration, comme l'indiquent les écarts importants dans les coûts variables unitaires entre les CEC. Puisque les CEC effectuent les mêmes tâches et emploient essentiellement les mêmes catégories de personnes pour le traitement des demandes, un écart important dans la productivité ou le coût unitaire de traitement indique que certains CEC ont trouvé des modes de fonctionnement plus économiques et plus efficients.

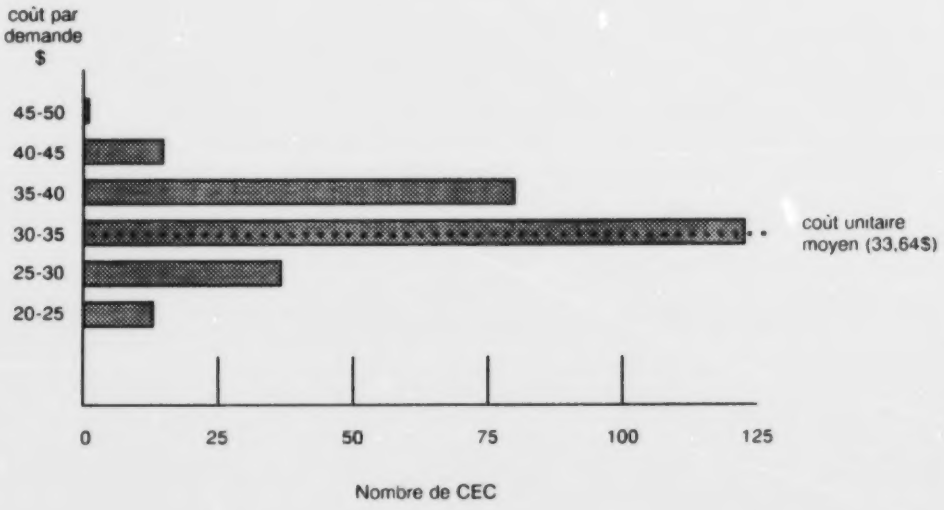
Pièce 18.2



Source : Rapports de la CEIC

Pièce 18.3

NOMBRE DE CEC PAR COÛT VARIABLE UNITAIRE DU TRAITEMENT DE LA DEMANDE 1987-1988



18.19 La productivité liée au traitement des demandes est tributaire de nombreux facteurs. Selon les gestionnaires du programme d'assurance, les facteurs dominants sont : les pratiques de gestion, l'expérience des agents d'assurance, les fluctuations de la demande, le nombre de demandes litigieuses, l'intégralité et la fiabilité des renseignements obtenus aux fins d'évaluation de la demande et les contrôles additionnels exercés dans le cadre de l'activité accentuée d'entrevues.

18.20 Bien que nous ayons observé ces facteurs dans les CEC où nous nous sommes rendus, nous avons constaté qu'une seule province sur les six visitées a commencé à élaborer un modèle de répartition des ressources humaines qui tient compte de certains facteurs susmentionnés. Si cette province avait appliqué ce modèle dans sa répartition des ressources en 1988-1989, les facteurs retenus expliqueraient un écart de productivité de seulement 6 p. 100 entre les CEC de la province alors qu'il existe actuellement un écart réel de 65 p. 100. Cela démontre qu'une grande partie de cet écart n'est pas entièrement justifiée.

18.21 Nous croyons que la Commission pourrait réaliser des économies en augmentant la productivité dans certains CEC grâce à des pratiques de gestion et opérationnelles améliorées, à une meilleure répartition des ressources ainsi qu'à une utilisation plus rationnelle des ressources temporaires.

18.22 Ainsi, nous estimons que si les CEC les moins productifs pouvaient réduire leur coût unitaire de traitement des demandes pour atteindre le coût unitaire moyen au pays, soit 33,64 $, des économies annuelles d'environ 4,5 millions de dollars pourraient être réalisées.

18.23 Certaines régions ont même commencé à centraliser le traitement des demandes là où cela s'avérait plus rentable. Des économies importantes seront aussi possibles en concentrant davantage le traitement des demandes. Ces économies seront plus grandes là où l'on prévoit informatiser le processus de décision.

18.24 Lors de notre vérification, un groupe d'étude de la Commission revoyait les différentes pratiques opérationnelles en vigueur par tout le Canada afin de déterminer si l'on pouvait simplifier le processus de traitement des demandes. Cette étude pourrait révéler des économies réalisables dans ce domaine.

18.25 La Commission devrait accélérer la mise en oeuvre de mesures visant à réduire le coût de traitement des demandes dans certains CEC et concentrer le traitement de demandes là où cela s'avère le plus bénéfique, tout en gardant le même niveau de qualité et de rapidité.

> ***Commentaire de la Commission :*** *La Commission examine continuellement les taux de productivité du traitement des demandes dans les CEC, tout en s'efforçant d'atteindre une régularité dans les objectifs de la Commission quant à la rapidité, la précision et l'humanisation dans la prestation opérationnelle du service. Tel qu'indiqué dans le rapport du Vérificateur général, il y a eu une augmentation constante de la productivité depuis quelques années. D'autres augmentations de productivité sont prévues suite à la rationalisation de la procédure et à l'introduction des projets d'automatisation présentement en cours. Bien que des économies puissent être réalisées en concentrant le traitement des demandes ou en fermant des bureaux, on doit tenir compte aussi du service aux collectivités en question.*
>
> *Toutefois, il y aura toujours des écarts dans les coûts de traitement des demandes entre les divers CEC, étant donné que les marchés de travail et les collectivités, desservis par les 276 CEC, sont différents.*

18.26 Qualité du traitement des demandes. Notre Rapport de 1983 (paragraphes : 8.61 et 8.62) indiquait que l'Administration centrale ne possédait pas suffisamment d'information pour lui permettre d'évaluer les activités de contrôle, de déceler les causes les plus communes d'erreurs qui produisent des trop-payés et des moins-payés et qu'elle pouvait ainsi difficilement prendre des mesures correctives appropriées.

18.27 Depuis 1984, la Commission a mis en oeuvre le Système global de dépistage. Ce système sert à estimer le montant des trop-payés et des moins-payés non décelés d'assurance-chômage et fournit trimestriellement de l'information de gestion sur les principales causes d'erreurs.

18.28 À la pièce 18.4, on retrouve les données sur les trop-payés et les moins-payés non décelés pour les dernières quatre années, telles que compilées par le Système global de dépistage.

18.29 Les erreurs imputables à la Commission sont demeurées relativement stables depuis 1984, c'est-à-dire environ à 1,4 p. cent des paiements de prestations (10 milliards de dollars), et ce même durant une période de productivité accrue, comme il est fait mention au paragraphe 18.16. Cependant, nous avons constaté, dans 9 des 13 centres d'emploi visités, un manque de suivi sur les écarts notés quand les semaines d'emploi assurable et les gains servant à établir le taux et la durée des versements de prestations ne sont pas conformes aux données provenant des relevés d'emploi. Il peut en résulter des versements erronés de prestations ou des délais indûs dans le suivi des erreurs.

18.30 La Commission a, depuis avril 1987, révisé ses méthodes de calcul du taux des prestations pour les simplifier et les uniformiser. Elle étudie présentement la possibilité d'informatiser davantage le processus de décision en créant des postes de travail pour les agents d'assurance. Selon la Commission, ces efforts devraient permettre de réduire les erreurs qui lui sont imputables. Cependant, nous n'avons pas examiné ces initiatives, puisqu'elles n'étaient pas entièrement opérationnelles au moment de notre vérification.

18.31 La Commission devrait améliorer son contrôle pour s'assurer que les semaines d'emploi assurable et les gains servant à établir le taux et la durée des versements de prestations sont conformes aux données des relevés d'emploi et que tous les écarts font l'objet d'un suivi dans un délai raisonnable.

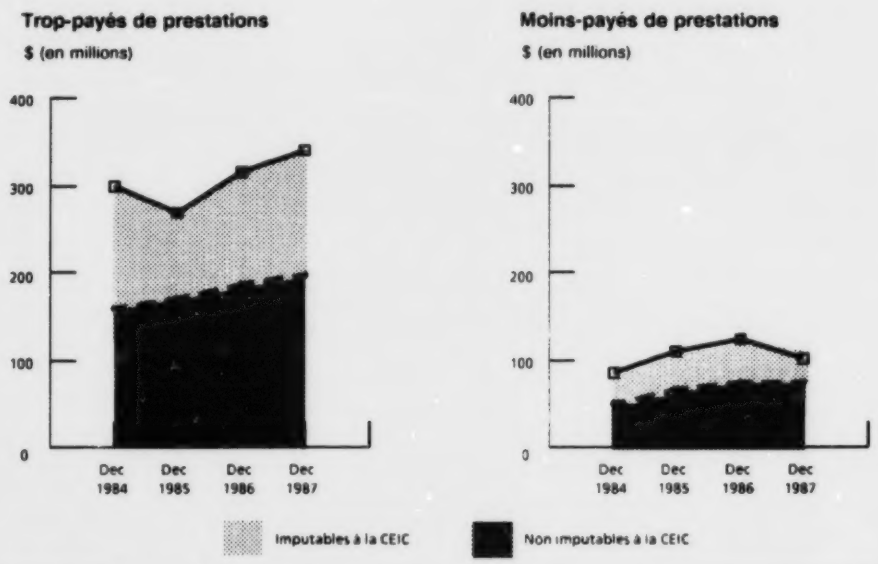
> ***Commentaire de la Commission :*** *On prévoit que le Système automatisé de soutien des agents sera implanté à compter de l'année financière 1989-1990. Nous prévoyons que ce système réduira considérablement les trop-payés et les sous-payés imputables à des erreurs de calcul, de transcription et d'autres de caractère administratif, faisant actuellement partie des opérations manuelles. Dans l'intérim, la Commission continuera de se fier à la Vérification de la qualité et au Système global de dépistage afin de mesurer le taux d'erreurs et au Rapport sur les anomalies sur le Relevé d'emploi pour la détection.*

18.32 Les rémunérations non (ou incorrectement) déclarées par les prestataires et non décelées au moment de la révision par le Système global de dépistage représentent la principale cause des trop-payés de prestations non imputables à la Commission. Ces erreurs se sont accrues de 77 p. 100 depuis 1984. En 1987-1988, la Commission a pris des mesures administratives dans le but de réduire ces abus.

18.33 Mesure du rendement. Les opérations du traitement des demandes d'assurance-chômage sont évaluées et contrôlées à l'aide d'indicateurs de productivité, de qualité et de rapidité que les gestionnaires utilisent pour rendre compte de leurs activités. De plus, des normes techniques ont été élaborées pour le traitement des demandes. Cependant, aucune de ces normes n'est utilisée pour mesurer l'efficience, ce qui permettrait une comparaison et une évaluation objectives des résultats.

Pièce 18.4

COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE
Valeur la plus probable des erreurs dans les prestations versées



18.34 La Commission devrait avoir recours à ses normes techniques pour mesurer l'efficience de ses opérations.

***Commentaire de la Commission** : La Commission utilise un éventail de mesures de rendement conçues dans le but de vérifier la productivité, la rapidité et la qualité. Ces mesures sont fondées sur des données historiques. La Commission utilise des normes techniques spéciales conçues pour mesurer l'impact sur les ressources de nouveaux procédés mais croit que leur utilisation est trop complexe et coûteuse dans les opérations quotidiennes. À l'avenir, à l'aide d'un ensemble de normes techniques spéciales et à titre d'essai, la Commission effectuera des études de l'efficience.*

Administration des relevés d'emploi

Les formulaires de relevés d'emploi sont une cause importante d'erreurs et occasionnent des coûts supplémentaires dans le traitement des demandes.

Pièce 18.5

UN EXEMPLAIRE D'UN RELEVÉ D'EMPLOI REMPLI PAR LES EMPLOYEURS

Employment and Immigration Canada — Emploi et Immigration Canada

THIS FORM MAY ONLY BE USED BY THE EMPLOYER TO WHOM IT WAS SUPPLIED
CE FORMULAIRE DOIT ÊTRE UTILISÉ UNIQUEMENT PAR L'EMPLOYEUR AUQUEL IL EST REMIS

RECORD OF EMPLOYMENT — RELEVÉ D'EMPLOI

SEE REVERSE OF PART 2 FOR IMPORTANT NOTE
AVIS IMPORTANT - VOIR AU VERSO DE LA PARTIE 2

THIS IS A VALUABLE DOCUMENT - KEEP IT IN A SAFE PLACE
IL S'AGIT D'UN DOCUMENT PRÉCIEUX - CONSERVEZ-LE EN LIEU SÛR

Serial no. — N° de série: R

For employer's use — Réservé à l'employeur: Dossier 234

Employer's name and address — Nom et adresse de l'employeur:
ABC Entreprises Inc.
4321 Chemin Mont
Centreville, Québec
Postal code: G1C 2B6

Revenue Canada, Taxation employer account number / Numéro de compte de l'employeur à Revenu Canada, Impôt: ABC 654321

Employee's name and address — Nom et adresse de l'employé:
D'ACIER, BERNARD
654 Rue Principal
Centreville, Québec G1C 6E3

Employee's occupation — Profession de l'employé: CAMIONNEUR

Employee's Social Insurance Number / Numéro d'assurance sociale de l'employé: 111 222 333

First day worked — Premier jour de travail: 07 07 86

Last day worked — Dernier jour de travail: 06 04 88

U.I. premiums payable up to — Cotisations d'assurance-chômage payables jusqu'au: 06 04 88

Number of insurable weeks for which U.I. premiums were payable or the last 52 weeks if more than 52 weeks — Nombre de semaines assurables pour lesquelles des cotisations d'assurance-chômage étaient payables ou les 52 dernières semaines si plus de 52 semaines: 52

(a) Please print this number in words — Veuillez inscrire ce nombre en toutes lettres: CINQ DEUX

Reason for issuing this record — Raison du présent relevé: A

Code — Reason — Raison:
A Shortage of work — Manque de travail
B Strike or lockout — Grève ou lock-out
C Return to school — Retour aux études
D Illness or injury — Maladie ou blessure
E Quit — Départ volontaire
F Pregnancy — Grossesse
G Parental (other than age 65) — Parentale (sauf après 65 ans)
H Work sharing — Travail partagé
J Apprentice training — Formation par apprentissage
K Other employer (other) — Autre employeur (autre)

Comments — Observations: PAYE DE VACANCES REMISE LE 10 AVRIL 1988 AJOUTÉE A LA P.P. 1.

PP	Insurable Earnings — Rémunération assurable	Pay Period Exception — Exception de période de paie	PP	Insurable Earnings — Rémunération assurable	Pay Period Exception — Exception de période de paie
1	545.04	1	11	318.49	1
2	1030.90		12		
3	1130.00		13		
4			14		
5			15		
6			16		
7			17		
8	1130.00		18		
9	1060.00		19		
10	1060.00		20		

(a) Total of all insurable earnings for amount darker — Montant total permanent sur fonds pâles: $ 1 0 7 9 2 . 0 0

(b) Please print this amount in words — Veuillez inscrire ce montant en toutes lettres: UN ZÉRO SEPT NEUF DEUX

Telephone number of issuer — Numéro de téléphone de l'employeur: Area — Région 1 0 1 / Number — Numéro 9 8 7 6 5 4 3 / Ext — Poste 0 0 1 2

Date issued — Date d'émission: 10 04 88

Signature of issuer — Signature: Charles Comeau

Employment date of record — Date period de rapport:

Final returning Relevé non prévu: X

Unknown — Date non connue:

RCT number used to obtain this form — Numéro de CRC utilisé pour obtenir ce formulaire:

Employee: In which official language do you wish us to communicate with you? — Employé(e): Dans quelle langue officielle désirez-vous que nous communiquions avec vous?

English — Anglais: X

French — Français:

ESDP 2106 EF (10-87)

NOTE TO EMPLOYER
If you intend to file a claim for U.I. benefits, you should do so immediately. See the reverse of part 2.

À L'ATTENTION DE L'EMPLOYÉ
Si vous comptez présenter une demande de prestations, veuillez le faire immédiatement. Voir au verso de la partie 2.

EMPLOYER'S COPY — COPIE DE L'EMPLOYÉ

PART — PARTIE 1

Canada

ECHANTILLON
SAMPLE

SOURCE : CEIC

18.35 Le Relevé d'emploi (RDE) est le document le plus important du régime d'assurance-chômage (voir la pièce 18.5) puisqu'il transmet à la Commission des renseignements fournis par l'employeur sur la rémunération, le nombre de semaines d'emploi assurable et les raisons du départ pour chaque employé qui a subi un arrêt de rémunération. Ces renseignements doivent être fiables, complets et reçus en temps opportun afin qu'ils puissent servir à déterminer de façon économique l'admissibilité d'une personne, le taux des prestations et la durée des versements.

18.36 La Commission utilise quelque 190 années-personnes au coût de 6 millions de dollars par année pour transmettre et consigner les formulaires de RDE et pour aider les agents d'assurance à déceler les erreurs. Notre vérification a porté principalement sur les points suivants :

- le contrôle des formulaires de RDE;
- leur utilisation pour fins de prise de décision; et
- les améliorations administratives proposées.

18.37 **Contrôle.** En 1987-1988, les prestataires ont présenté quelque 4 millions de RDE pour établir une demande de prestations. Cependant les employeurs ne respectent pas toujours les délais prescrits pour l'envoi des RDE. Ainsi, notre sondage des formulaires de RDE a indiqué qu'au moins 15 p. 100 des RDE avaient été remplis passé le délai prescrit par les règlements. Ce faisant, ces employeurs enfreignent les règlements de l'assurance-chômage concernant l'envoi des RDE. En outre, d'après les données de la Commission, environ 5 p. 100 des RDE, soit quelque 200 000, ne sont jamais retournés par les employeurs directement à la Commission.

18.38 Par ailleurs, l'omission de transmettre un RDE ou son envoi tardif engendrent des coûts supplémentaires pour la Commission et peuvent entraîner des retards et des erreurs dans le traitement des demandes. Selon la Loi actuelle, la Commission ne peut imposer des pénalités administratives aux employeurs qui ne respectent pas leur obligation de fournir un relevé d'emploi dans les cinq jours suivant l'arrêt de rémunération. Elle ne peut alors que s'en remettre aux tribunaux. Mais ce n'est que dans les cas exceptionnels que la Commission a poursuivi des employeurs qui avaient prétendument omis d'émettre un relevé d'emploi à un prestataire (quelque 100 cas en 1987-1988).

18.39 Par ailleurs, nous avons constaté que d'autres lois fédérales autorisent les ministères à imposer des pénalités administratives dans des circonstances semblables telles que l'omission de verser en temps voulu les retenues salariales à la source (y compris les cotisations). En outre, la Commission peut imposer des pénalités aux prestataires qui, pour postuler un avantage, font des déclarations fausses ou trompeuses.

18.40 **La Commission devrait proposer d'apporter une modification à la Loi et aux règlements de l'assurance-chômage, qui lui permettrait d'imposer des pénalités aux employeurs ne fournissant pas de relevé d'emploi dans les délais prescrits.**

***Commentaire de la Commission** : Les observations du Vérificateur général ont été notées. Si à l'avenir la Loi sur l'Assurance-chômage est réexaminée, cette recommandation sera considérée.*

18.41 **Incidences des RDE au niveau des décisions.** Les agents d'assurance doivent se fier aux renseignements figurant sur les relevés d'emploi lorsqu'ils déterminent l'admissibilité, le taux de prestation et le nombre de semaines d'emploi assurable. Cependant, à cause de renseignements inexacts, des erreurs peuvent se glisser dans le calcul des prestations, y compris le nombre de semaines de prestations auquel le prestataire a droit.

18.42 Notre échantillon de demandes dans les 13 centres d'emploi visités a révélé que pour 3 demandes sur 5, soit 60 p. 100 des demandes vérifiées, les agents d'assurance devaient effectuer un suivi des RDE afin de vérifier l'exactitude des renseignements fournis. Ces suivis nécessitent davantage de temps et occasionnent des coûts supplémentaires.

18.43 Malgré ce suivi et le travail de révision de quelque 106 spécialistes affectés à cette tâche, les renseignements erronés sur les RDE constituent toujours une des principales causes d'erreurs dans le paiement des prestations (surtout dans le nombre de semaines et de la rémunération assurables). Au moyen du Système global de dépistage, la Commission estime respectivement les trop-payés à 76 millions et les moins-payés à 57 millions de dollars en 1987.

18.44 Notre Rapport annuel de 1987 indiquait (paragraphes : 3.27 à 3.31) que les méthodes utilisées par la Commission pour administrer les RDE avaient entraîné une imputation en trop au gouvernement fédéral dans le partage des dépenses de prestations, de l'ordre de 143 millions de dollars pour 1985 et 1986. La CEIC emploie des méthodes qui ne lui permettent pas de vérifier systématiquement si les prestataires présentent tous leurs RDE visant la période ouvrant droit aux prestations. Il en a donc résulté des erreurs dans le calcul du nombre de semaines d'emploi assurable et le gouvernement fédéral s'est vu imputé en trop pour sa part des dépenses de prestations. De telles erreurs se produisent encore et nous avons estimé à 50 millions de dollars l'imputation en trop au gouvernement pour l'année 1987. La Commission introduit actuellement des mesures correctives pour remédier à la situation. Nous continuerons d'examiner le suivi exercé par la Commission afin de nous assurer que durant les prochaines années, le gouvernement ne soit pas imputé en trop quant à sa part du coût des prestations.

18.45 **Améliorations administratives proposées.** Au cours de notre vérification, un groupe d'étude de la Commission chargé de la revue en profondeur du formulaire de RDE a recommandé des moyens pour faciliter la tâche des employeurs. La Commission propose de simplifier les règlements sur la détermination de la rémunération assurable. Elle propose aussi que ce soit elle qui soit responsable, au lieu de l'employeur, du calcul de la 20e semaine d'emploi assurable. Enfin, elle s'engage à accepter les RDE traités par ordinateur transmis par l'employeur. Toutefois, le groupe d'étude n'a pas évalué les coûts-avantages de plusieurs autres moyens pour améliorer le système de RDE : par exemple, l'instauration d'un système de rapport sur les gains, l'abolition du seuil minimal des gains assurables et le fait de déclarer des montants inadmissibles des montants payés ou à payer au moment de la cessation

d'emploi comme des gains assurables. En effet, le mandat du groupe d'étude était restreint aux propositions de changements qui ne requéraient pas de modification à la Loi sur l'assurance-chômage.

18.46 La Commission devrait évaluer les coûts-avantages des autres moyens pour améliorer le système de relevé d'emploi, y compris ceux qui requièrent des modifications à la Loi.

> ***Commentaire de la Commission*** *: Les modifications au Relevé d'emploi (décrites au paragraphe 18.45) qui seront mises en opération le 1er janvier 1989 et 1990 ont reçu l'appui total des employeurs. Certaines modifications à la Loi sur l'Assurance-chômage pourraient en effet causer des changements radicaux dans le domaine du Relevé d'emploi, et la Commission maintiendra ses efforts auprès du secteur privé afin de cerner d'autres améliorations possibles au procédé du RDE, y compris des considérations d'ordre coûts-avantages, dans le contexte de la législation actuelle. Si la législation est étudiée de nouveau, d'autres moyens d'améliorer le procédé du RDE seront envisagés.*

Efficacité du Programme

18.47 Emploi et Immigration Canada a effectué entre 1985 et 1987 sept évaluations portant sur différents secteurs de l'activité assurance-chômage. Notre examen de ces rapports avait pour objet de déterminer si EIC avait utilisé des méthodes raisonnables et appropriées pour mesurer l'efficacité des activités concernées et faire rapport à ce sujet. Trois de ces études d'évaluation étaient satisfaisantes. Nous considérons que les autres études étaient d'importance moindre car elles n'abordaient pas les objectifs clefs du programme, ni ne faisaient rapport à ce sujet. Ainsi, l'une des études n'avait qu'une étendue restreinte tandis qu'une autre, pourtant axée sur les questions pertinentes, présentait une conception et une méthodologie inadéquates.

18.48 De plus, la politique d'évaluation de programmes de 1983 selon laquelle «EIC doit évaluer tous ses programmes au moins une fois par cinq ans» n'a pas été respectée. Cependant, plusieurs études importantes sur le Programme d'assurance-chômage ont été réalisées ces dernières années par d'autres groupes, indépendants de la Commission ou du ministère. On nous a informés que le personnel affecté à l'évaluation de programmes a fourni un appui important à la réalisation de l'une de ces études.

18.49 Emploi et Immigration Canada devrait :

- **améliorer ses méthodes d'évaluation afin que les rapports d'évaluation de programme fournissent des réponses valables à des questions importantes touchant ce programme; et**

- **mettre en oeuvre sa politique d'évaluation de programmes pour l'activité d'assurance-chômage.**

***Commentaire d'Emploi et Immigration** : La Commission continuera de travailler dans le but d'améliorer ses méthodes d'évaluation en réponse aux questions soulevées à l'égard de grands programmes.*

Compte tenu des principaux examens dont fut l'objet le Régime d'assurance-chômage, notamment les travaux de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage et ceux du Comité permanent sur la main-d'oeuvre, l'emploi et l'immigration, effectués au cours des dernières années, la Commission n'a pas jugé bon d'appliquer sa politique d'évaluation dans son intégralité ni d'entreprendre d'autres études plus détaillées. Elle fera l'étude et procédera au besoin à la mise en oeuvre d'une politique d'évaluation modifiée en ce qui concerne l'Assurance-chômage.

Le Service national de placement

Introduction

18.50 Depuis 1940, le Service national de placement est une fonction importante rattachée au régime d'assurance-chômage. Selon la Loi sur l'assurance-chômage, la Commission a le mandat de maintenir ce service pour aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à engager des travailleurs répondant à leurs besoins.

18.51 L'activité du Service national de placement comporte trois sous-activités distinctes : le Placement, les Services de développement du marché du travail et l'Information sur le marché du travail. En 1987-1988, la Commission prévoyait affecter 5 061 années-personnes et 252 millions de dollars à ces opérations, dont 236 millions de dollars (93,7 p. 100) sont recouvrables à même le Compte d'assurance-chômage. La répartition des dépenses prévues pour 1987-1988, après la ventilation des ressources affectées à l'administration et aux frais généraux, est la suivante :

	(000) $	%	Années-personnes	%
Placement	115 219	46	2 758	54
Services de développement du marché du travail	106 046	42	1 763	35
Information sur le marché du travail	30 963	12	540	11
TOTAL	252 228	100	5 061	100

18.52 La sous-activité «Placement» consiste principalement à offrir des services de placement par l'intermédiaire des Centres d'emploi du Canada. Sa fonction prioritaire est de mettre en rapport les employeurs des secteurs public et privé avec des travailleurs qualifiés et d'aider les personnes en quête d'emploi à obtenir du travail.

18.53 La sous-activité «Services de développement du marché du travail» comprend plusieurs services visant à promouvoir l'adaptation des particuliers, des collectivités, des

régions et des secteurs d'activité industrielle à l'évolution du marché du travail. Ils favorisent également l'équité en matière d'emploi.

18.54 Finalement, la sous-activité «Information sur le marché du travail» englobe la collecte, le traitement et la diffusion de renseignements sur le marché du travail.

18.55 Notre vérification a porté principalement sur la sous-activité «Placement». Nous avons examiné les systèmes et pratiques de gestion utilisés pour assurer le contrôle des opérations, les systèmes d'échange d'information entre les Services de placement et d'assurance-chômage, les mesures du rendement ainsi que les procédés établis pour mesurer l'efficacité du Service national de placement et faire rapport à ce sujet.

18.56 Nous avons réalisé notre vérification à l'Administration centrale de la Commission, dans cinq bureaux régionaux ainsi que dans quinze Centres d'emploi du Canada (CEC), situés principalement dans les grands centres urbains de ces régions.

18.57 **Le Placement**. La sous-activité «Placement» consiste plus précisément à recueillir des offres d'emploi et à tenir à jour un répertoire de travailleurs disponibles. Les offres d'emploi sont affichées dans les centres d'emploi et diffusées à l'extérieur par le biais de divers médias, au besoin.

18.58 Une partie intégrante de la sous-activité «Placement» consiste à déterminer les besoins des clients-travailleurs et des clients-employeurs pour établir la nature et le niveau des services qui leur seront fournis. Lorsqu'un client-travailleur se présente à un CEC, on fait une entrevue s'il y a lieu, pour déterminer ses besoins de service. Le client prêt au travail est généralement dirigé vers le libre-service où il recherche lui-même, dans le répertoire des emplois offerts, ce qui l'intéresse. Le client qui n'est pas prêt au travail est dirigé vers les services de développement du marché du travail où l'on effectue une évaluation plus poussée de ses besoins.

18.59 Si le client-travailleur est à la recherche d'un emploi retenu par la Commission pour inscription selon les critères énumérés au paragraphe 18.85 du présent chapitre, il se verra offrir, en plus du libre-service, la possibilité de s'inscrire au répertoire des travailleurs. Ainsi, pourra-t-il être avisé lorsque le centre d'emploi recevra une offre correspondant à ses qualifications et à ses exigences.

18.60 Un conseiller ou un agent évalue la compétence des clients - travailleurs intéressés par une offre pour vérifier s'ils répondent aux critères de l'employeur. Dans l'affirmative, le client-travailleur sera présenté à l'employeur qui a placé l'annonce du poste vacant. Un suivi est effectué à l'égard de chaque présentation afin d'en évaluer les résultats et de déterminer s'il y a lieu de présenter d'autres candidats à l'employeur.

18.61 Selon les données de la Commission pour 1986-1987, le Service national de placement a présenté quelque 3 millions de clients-travailleurs à des employeurs pour

combler les 1,1 million de vacances signalées pour des emplois réguliers et occasionnels. Les divers programmes du Service national de placement ont permis de combler 829 600 de ces vacances.

Revitalisation des Services d'emploi

La Commission a apporté des améliorations importantes à certains de ses mécanismes de prestation de services de placement à la suite de la revitalisation des Services d'emploi entreprise en 1982. Toutefois, nous n'avons pu cerner leur incidence globale sur l'efficience et l'efficacité des opérations, puisque les indicateurs de rendement n'avaient pas encore été sélectionnés et que les résultats d'évaluation de programmes n'étaient pas encore disponibles.

18.62 Plusieurs intervenants ont examiné les opérations des Services d'emploi au cours de cette décennie et ont reconnu la nécessité d'apporter des modifications aux mécanismes de prestations de services. En 1981, le groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail (le Groupe d'étude Dodge) a formulé plusieurs recommandations en vue de leur amélioration. L'année suivante, dans un contexte où le taux de chômage était très élevé et où les attentes des clients ne cessaient de s'accroître, la Commission a confié à un comité national de direction la responsabilité d'analyser les opérations des Services d'emploi et de formuler des recommandations appropriées pour que ces services puissent répondre aux besoins actuels et futurs du marché du travail.

18.63 Les recommandations du comité ont donné lieu à un processus de revitalisation. Ce processus comportait une restructuration des Services d'emploi et des mécanismes utilisés par les centres d'emploi pour mieux cibler leurs services vers les secteurs du marché du travail qui n'étaient pas adéquatement servis par d'autres institutions ou mécanismes.

18.64 La revitalisation des Services d'emploi fut accélérée en 1985 à la suite des recommandations du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (Groupe d'étude Nielsen). En septembre 1987, le processus de revitalisation était pratiquement terminé.

18.65 La revitalisation des Centres d'emploi du Canada a permis à la Commission d'apporter des améliorations importantes à certains de ses mécanismes de prestation de services de placement, notamment :

- la définition des besoins des clients;
- l'enregistrement sélectif des travailleurs;
- l'orientation vers le libre-service;
- l'informatisation des données sur les emplois et sur les clients-travailleurs;

- l'établissement de stratégies d'intervention locale;
- l'information sur le marché du travail;
- la formation des conseillers en emploi.

18.66 Toutefois, tant que les indicateurs de rendement n'auront pas été sélectionnés et que les résultats d'évaluation de programmes ne seront pas disponibles, on ne pourra cerner l'incidence globale des changements apportés sur l'efficience et l'efficacité des opérations.

18.67 **Mesure du rendement.** La direction centrale du Service national de placement est responsable de l'élaboration et de la mise en place des mesures de rendement devant permettre l'évaluation et le contrôle de l'utilisation des ressources affectées à ce service.

18.68 Le Système d'information de l'emploi et de l'immigration saisit de l'information sur 73 statistiques opérationnelles relatives aux Services d'emploi. Les statistiques opérationnelles sont des données réelles sur des volumes de travail, par exemple le nombre de vacances comblées. Lorsque l'on compare une statistique opérationnelle à une autre ou à de l'information relative aux ressources utilisées, on obtient des indicateurs de productivité ou d'efficacité opérationnelle. Des exemples de tels indicateurs sont le nombre de placements par année-personne ou le pourcentage de vacances comblées.

18.69 Cependant, le Service national de placement n'a pas encore sélectionné les indicateurs qui devraient permettre d'évaluer objectivement l'efficience des Services d'emploi. De plus, on devra mettre au point d'autres indicateurs afin de mesurer le rendement dans d'autres aspects des opérations comme la qualité et la rapidité du service.

18.70 En janvier 1987, le Conseil du Trésor a approuvé le cadre du plan opérationnel d'Emploi et Immigration Canada, malgré certaines réserves concernant les indicateurs de rendement destinés à évaluer le Service national de placement. Le Conseil du Trésor a alors demandé que les indicateurs de rendement soient mis au point dans les plus brefs délais. En mars 1987, dans sa réponse au Conseil du Trésor, la Commission a indiqué que l'on était à modifier les indicateurs de rendement dans le cadre de la revitalisation des Services d'emploi.

18.71 Notre examen nous a permis de constater qu'à l'Administration centrale et dans certaines régions, des initiatives avaient été prises pour mettre au point des indicateurs de rendement visant à mesurer la rapidité et la qualité du service ainsi que la productivité et l'efficience des opérations du Service national de placement. Cependant, au 30 juin 1988, aucun indicateur naticnal n'avait encore été instauré à la suite de ces initiatives.

18.72 **La Commission devrait achever la mise au point et la sélection d'indicateurs pertinents pour mesurer la rapidité et la qualité du service ainsi que la productivité et l'efficience des ressources affectées au Service national de placement.**

***Commentaire de la Commission** : La Commission croit que, dans la plupart des cas, des indicateurs de rendement convenables sont disponibles pour fins d'administration efficace des Services d'emploi. Des sondages ont été mis sur pied afin de mesurer la qualité du service offert aux clients-travailleurs dans les bureaux locaux, tandis que des sondages pour employeurs sont actuellement en testing dans toutes les régions. De plus, les renseignements pertinents sont disponibles afin de fournir des indicateurs mesurant l'efficience de l'utilisation des ressources. Le développement ainsi que la sélection de ces indicateurs seront terminés par la Commission avant le 31 décembre 1988.*

18.73 **Efficacité du Programme.** EIC a entrepris une évaluation de l'activité du Service national de placement en 1986-1987. L'objectif était de déterminer l'efficacité des Services d'emploi ainsi que la mesure dans laquelle le processus de la revitalisation avait permis d'améliorer les services offerts aux clients-travailleurs et aux clients-employeurs. On nous a toutefois informés que le rapport d'évaluation ne sera pas prêt avant l'automne 1988.

Jumelage des offres et des demandes d'emploi

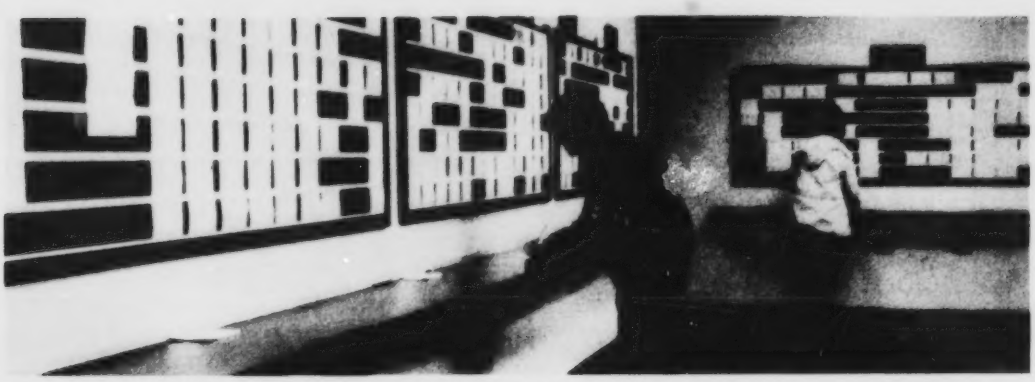
Nous avons constaté des lacunes dans les mécanismes utilisés pour le jumelage des offres et des demandes d'emploi, lorsque le libre-service ne permet pas de combler un poste vacant.

18.74 Un des objectifs de la sous-activité «Placement» est de présenter en temps opportun des travailleurs qui répondent aux critères des employeurs et d'apporter une aide propice aux travailleurs à la recherche d'un emploi convenable. Or, pour l'atteinte de ces résultats, le jumelage des offres et des demandes demeure la fonction primordiale.

18.75 Pour effectuer un jumelage efficient et efficace des offres et des demandes d'emploi, il importe que les CEC disposent de mécanismes satisfaisants d'enregistrement et de diffusion des offres des employeurs et d'intervention auprès des personnes en quête d'emploi afin de trouver des travailleurs qualifiés.

18.76 À cette fin, la Commission a mis en place dans tous les CEC des grands centres urbains du Canada le Système national des services d'emploi (SNSE), un répertoire informatisé des clients-travailleurs et des offres d'emploi. Toutes les offres reçues sont incrites dans ce système et les clients-travailleurs à la recherche d'un emploi y sont inscrits sur une base sélective, selon les critères énoncés au paragraphe 18.85 du présent chapitre. Ce système sert à la gestion des offres d'emplois et à la recherche de candidats en vue de combler les postes vacants.

18.77 **Répertoires des offres d'emploi.** Notre examen nous a permis de constater que la majorité des offres d'emploi comprises dans notre échantillon renfermaient des renseignements complets et clairs sur les qualifications requises, les fonctions à exercer et les conditions de travail.



Les CEC favorisent davantage le libre-service, tel les centres d'information sur l'emploi (voir le paragraphe 18.79).

18.78 Nous avons aussi constaté que les centres d'emploi, dans certains cas, n'enregistraient pas toujours correctement le nombre de vacances signalées par les employeurs. Cette situation tend à surévaluer le taux de vacances comblées, l'un des indicateurs utilisés pour évaluer l'efficacité des opérations de placement. Cette observation a aussi été notée au cours de revues opérationnelles internes effectuées par la Commission.

Jumelage par libre-service

18.79 À la suite de la revitalisation des Services d'emploi, les CEC ont favorisé davantage le libre-service pour jumeler les offres d'emploi et les demandes des travailleurs. À cette fin, les CEC ont adopté deux méthodes d'affichage des offres d'emploi selon les besoins des employeurs. D'après les données de la Commission, le jumelage par libre-service a permis de combler 41 p. 100 des emplois offerts entre avril et décembre 1987.

18.80 La première méthode consiste à afficher les offres d'emploi au Centre d'information sur l'emploi sans indiquer le nom de l'employeur. Le client intéressé doit alors se présenter à un conseiller ou un agent qui évalue ses compétences pour s'assurer qu'il répond aux exigences du poste. Dans l'affirmative, le client-travailleur sera présenté à l'employeur.

18.81 La deuxième façon de faire connaître les besoins en main-d'oeuvre des employeurs est la méthode des «offres sans intermédiaire» qui consiste à afficher l'identité de l'employeur au Centre d'information sur l'emploi et à diffuser en plus les fonctions et les exigences du poste. Cela permet aux travailleurs de communiquer directement avec l'employeur sans autre intervention de la part du centre d'emploi.

18.82 Lors de notre examen, la méthode des offres sans intermédiaire était encore peu utilisée dans la plupart des centres d'emploi visités, excepté dans une province. Or, les résultats obtenus dans cette province semblent en démontrer l'efficacité pour certains types d'offres d'emploi. En novembre 1987, la Commission a diffusé une politique révisée sur la gestion des offres d'emploi, politique qui énonce des lignes directrices sur l'utilisation des

offres sans intermédiaire. Nous sommes d'avis qu'il pourrait être avantageux pour la Commission de faire un plus grand usage de ce mécanisme de diffusion, car il permettrait de libérer des ressources à d'autres fins.

18.83 La Commission devrait utiliser davantage la méthode d'affichage des offres sans intermédiaire lorsque ce mécanisme s'avère approprié pour répondre aux besoins des employeurs.

> ***Commentaire de la Commission** : La Commission est d'accord que, lorsqu'un tel service répond aux besoins de l'employeur, la méthode d'affichage des offres sans intermédiaire devrait être utilisée pour propager les renseignements pertinents aux offres en question. De cette façon, le niveau de service offert à l'égard de chaque offre d'emploi sera négocié avec l'employeur comme partie intégrante du service. Comme il est signalé au paragraphe 82, la vérification a eu lieu au moment de la mise en place d'une nouvelle politique concernant l'administration des offres d'emploi. Depuis ce temps, le recours à cette méthode a accru à un point tel que toutes les régions l'utilisent. La fréquence de l'utilisation sera attentivement surveillée en vue d'encourager une plus grande utilisation de cette approche lorsqu'elle est désirable.*

Jumelage au moyen du répertoire de clients-travailleurs

18.84 Lorsque le libre-service ne suffit pas à combler une offre d'emploi, les CEC doivent avoir recours aux répertoires informatisés de clients-travailleurs du Système national des services d'emploi (SNSE) pour trouver des candidats. Nous avons examiné, dans chacun des centres d'emploi visités, les procédés d'inscription des clients-travailleurs ainsi que la consultation, en temps opportun, de ces répertoires.

18.85 Inscription des clients-travailleurs. Avant la revitalisation des Services d'emploi, toute personne à la recherche d'un emploi qui se présentait à un CEC était inscrite dans un répertoire de candidats. À la suite de projets-pilotes dans certains CEC, la Commission a émis une nouvelle politique d'inscription en mai 1987. En vertu de cette nouvelle politique, les clients-travailleurs suivants devraient être inscrits :

- les clients qui, pour des raisons valables (par exemple, garde d'enfants, distance, accès) ne peuvent utiliser le libre-service et les services en groupe offerts par le centre d'emploi pour répondre à leurs besoins en matière d'emploi;

- les travailleurs qualifiés, pour lesquels les renseignements sur le marché du travail indiquent qu'il existe une pénurie et dans le cas desquels le libre-service ne suffit pas à combler les offres des employeurs.

18.86 Il existait des différences significatives dans l'application, par les centres d'emploi visités, de cette politique d'inscription. Dans certains centres, les Services d'emploi n'avaient pas relevé les emplois en pénurie de main-d'oeuvre ou les emplois difficiles à combler par le libre-service. Dans un autre centre, bien qu'une telle liste de ces emplois ait été établie, elle n'était pas utilisée pour fins d'inscription. Par ailleurs, comme il est mentionné au paragraphe

18.102 du présent chapitre, les CEC n'appliquaient pas systématiquement les politiques d'inscription concernant les prestataires d'assurance-chômage.

18.87 Nous avons relevé dans notre échantillon d'inscriptions de clients-travailleurs certains cas où des renseignements essentiels à un jumelage efficace des offres et des demandes d'emploi, tels l'éducation et l'expérience de travail des candidats, n'étaient pas inclus.

18.88 Le code de profession du candidat est un des éléments clés utilisés pour effectuer un jumelage des offres et des demandes d'emploi au moyen des répertoires informatisés. Nous avons constaté que le système de codification actuellement utilisé pour inscrire les offres d'emploi et les travailleurs dans le SNSE, soit la classification canadienne descriptive des professions (CCDP), limite les possibilités de jumelage.

18.89 En effet, selon le système CCDP, les travailleurs sont inscrits selon le type d'emploi qu'ils peuvent occuper plutôt qu'en fonction de leurs compétences. Comme le SNSE ne permet un jumelage qu'en fonction du type d'emploi, son utilité est ainsi limitée.

18.90 Consciente de ce problème, la Commission a mis en oeuvre un important projet au coût estimatif de 2,8 millions de dollars en vue d'élaborer un nouveau système de classification des professions. Parallèlement à ce projet, la Commission travaille présentement à l'élaboration d'un nouveau système de collecte de renseignements sur les offres d'emploi et les clients-travailleurs (JOBSCAN), qui devrait permettre, entre autres, d'améliorer la qualité de l'information utilisée pour fins de jumelage.

18.91 **Consultation des répertoires de travailleurs.** Notre sondage des répertoires informatisés de clients-travailleurs pour les professions en pénurie de main-d'oeuvre dans les CEC visités a démontré qu'ils n'étaient pas toujours utilisés de manière efficiente et efficace.

18.92 L'examen de 515 offres d'emploi affichées dans les CEC nous a permis de constater que les centres d'emploi n'avaient pas été en mesure, pour presque la moitié d'entre elles, de présenter des candidats aux employeurs dans les 48 heures suivant la réception des offres (norme de la Commission jusqu'en novembre 1987). Or, dans plusieurs de ces cas, nous avons trouvé des clients-travailleurs inscrits pour ces types d'emploi dans les répertoires informatisés du Système national des services d'emploi (SNSE).

18.93 La politique régissant la consultation des répertoires informatisés du SNSE n'exige pas que les offres d'emploi pour lesquelles on avait inscrit des clients-travailleurs soient systématiquement soumises au jumelage. Une telle pratique peut créer des attentes chez certains clients-travailleurs qui, se sachant inscrits dans les répertoires, s'attendent à être avisés lorsque le centre d'emploi recevra une offre d'emploi correspondant à leurs qualifications.

18.94 Les Centres d'emploi du Canada devraient tenir des répertoires adéquats de clients-travailleurs conformément à la politique nationale d'inscription et diriger, en temps opportun, ces candidats chez les employeurs lorsque le libre-service ne suffit pas à combler une offre d'emploi.

***Commentaire de la Commission** : D'après la politique actuelle, les clients-travailleurs, qui répondent aux critères décrits au paragraphe 18.85, devraient être priés de remplir une inscription en vue d'un emploi qui sera entrée dans le répertoire des échanges de main-d'oeuvre, permettant au client d'être présenté à des postes convenables à mesure qu'ils sont signalés. La politique a été promulguée en mai 1987, peu de temps avant la tenue de la vérification. Ce qui expliquerait la plupart des différences dans l'application de la politique des inscriptions. La Commission surveillera l'application de la politique des inscriptions dans les bureaux locaux afin d'arriver à une certaine uniformité.*

L'intégration des Services d'emploi et d'assurance-chômage

Nous sommes d'avis que le manque de coordination et de communication entre les Services d'emploi et les Services d'assurance ne favorise pas la réembauche rapide des prestataires. Pourtant leur prompt retour sur le marché du travail pourrait réduire le montant des prestations d'assurance-chômage versées.

18.95 Un des principaux objectifs de l'intégration, en 1977, du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et de la Commission d'assurance-chômage était de permettre une meilleure coordination et une harmonisation des services offerts aux prestataires d'assurance-chômage par ces deux organismes alors distincts.

18.96 Notre examen a révélé que la Commission devra apporter des améliorations aux pratiques opérationnelles de certains Centres d'emploi du Canada afin de combler les attentes exprimées au moment de l'intégration. Le manque de coordination entre les Services d'emploi et les Services d'assurance concernant la présentation des prestataires aux employeurs et leur inscription dans les répertoires de clients-travailleurs ne permet pas à la Commission de réaliser des économies potentielles en versements de prestations d'assurance-chômage. De plus, les faiblesses notées au sujet des programmes d'entrevue et de la communication de renseignements sur les prestataires aux Services d'assurance influent de façon significative sur l'efficience et l'efficacité des mécanismes que la Commission a mis en place pour vérifier si les prestataires sont toujours admissibles.

Présentation des prestataires d'assurance-chômage aux employeurs

18.97 La direction de tous les centres d'emploi visités nous a confirmé que les listes d'offres d'emploi n'étaient pas toujours consultées lorsque des clients-travailleurs, prêts au travail, se présentaient au centre d'emploi pour s'inscrire à l'assurance-chômage.

L'accueil dans un Centre d'emploi du Canada illustre l'intégration des Services d'emploi et d'assurance-chômage (voir le paragraphe 18.95).

18.98 En examinant un nombre limité de demandes de prestations, nous avons relevé des cas où les prestataires n'avaient pas été présentés à des employeurs dont les offres, affichées au CEC, correspondaient pourtant à leurs compétences. Dans certains cas, les salaires offerts par les employeurs étaient plus élevés que ce que les demandeurs recevaient au cours de leur emploi précédent.

18.99 La Commission devrait présenter les clients-travailleurs aux employeurs si, au moment de leur inscription à l'assurance-chômage, des emplois convenables sont affichés dans le centre d'emploi et qu'ils répondent aux critères d'embauche, à plus forte raison si les clients-travailleurs appartiennent à des professions en pénurie de main-d'oeuvre.

> ***Commentaire de la Commission** : La Commission est d'accord que les clients-travailleurs de professions en pénurie qui font des réclamations en personne devraient être enregistrés en vue d'emploi et inclus dans le répertoire d'échanges de main-d'oeuvre afin d'être présentés aux postes disponibles, le cas échéant. Ainsi ces prestataires pourraient être présentés à des employeurs si des postes convenables enregistrés au Centre d'emploi du Canada sont disponibles, et pour lesquels ces prestataires se qualifient. Les prestataires d'Assurance-chômage d'autres professions qui font des réclamations en personne auront, à leur disponibilité, une gamme de services d'emploi alternatifs, incluant le Libre-service et les Services en groupe.*

Inscription des prestataires d'assurance-chômage

18.100 Avant la revitalisation des Services d'emploi, tous les prestataires d'assurance-chômage devaient être inscrits aux Services d'emploi. La nouvelle politique de mai 1987 sur l'inscription des clients-travailleurs stipule que seulement les prestataires satisfaisant aux conditions énoncées au paragraphe 18.85 du présent chapitre doivent s'inscrire aux Services d'emploi afin de maintenir leur admissibilité aux prestations.

18.101 Notre examen nous permet de conclure que les Services d'emploi, dans la plupart des CEC visités, ne procèdent pas à l'inscription systématique des prestataires qui répondent aux critères d'inscription obligatoire établis par la Commission.

18.102 L'inscription des prestataires variait de façon significative entre les différents CEC. Par exemple, nos sondages ont révélé qu'un centre d'emploi avait enregistré, au moment de notre examen, 85 p. 100 des prestataires qui répondaient aux conditions d'inscription obligatoire alors qu'un autre n'en avait inscrit que 10 p. 100. Pour l'ensemble des centres d'emploi visités, le taux d'inscription était seulement de 32 p. 100. En outre, la non-conformité à la politique d'inscription des prestataires d'assurance-chômage fait que le répertoire des clients-travailleurs est incomplet, ce qui empêche les CEC de rejoindre tous les candidats qualifiés.

18.103 La Commission devrait inscrire les prestataires d'assurance-chômage aux Services d'emploi conformément aux politiques établies.

> ***Commentaire de la Commission*** *: Les politiques actuelles ont été promulguées en mai 1987, peu de temps avant la tenue de la vérification. Ce qui explique les grands écarts signalés au paragraphe 102. La Commission surveillera l'application des politiques d'inscription dans les bureaux locaux afin d'assurer l'uniformité.*

18.104 Les faiblesses notées ci-dessus nuisent à la réembauche rapide des prestataires. Les Services d'emploi n'effectuent pas de suivi sur le nombre de prestataires d'assurance-chômage placés par les CEC. Le placement des prestataires ne fait pas partie des critères d'évaluation du rendement des centres d'emploi. Si l'on déployait davantage d'efforts pour que les prestataires réintègrent promptement le marché du travail, l'on verserait moins de prestations particulièrement dans les régions métropolitaines où le nombre de postes vacants est élevé.

18.105 Les données de la Commission indiquaient qu'en décembre 1987, la durée moyenne des versements de prestations était de 22 semaines et que le montant hebdomadaire moyen versé s'établissait à environ 200 $. Étant donné que le Service national de placement effectue chaque année plus de 650 000 placements pour des postes à temps plein (cinq jours ou plus selon la définition utilisée par les Services d'emploi), toute variation dans le nombre de placements de prestataires pourrait avoir un impact significatif sur le montant des prestations d'assurance-chômage versées.

18.106 Par exemple, chaque augmentation de un pour cent dans le nombre total de placements pour des emplois à plein temps pourrait faire épargner jusqu'à 1,3 millions de dollars par semaine en paiements de prestations d'assurance-chômage si ces placements touchaient des prestataires. Puisque la Commission ne possède pas d'information sur la durée moyenne d'emploi d'un client-travailleur placé par les CEC, nous ne pouvions extrapoler les économies potentielles par rapport à la durée moyenne d'emploi.

Communication de renseignements sur les prestataires aux Services d'assurance

18.107 La Loi sur l'assurance-chômage exige qu'un prestataire soit disponible et à la recherche active d'un emploi pour avoir toujours droit aux prestations.

18.108 Le Guide de l'Emploi de la Commission précise qu'une des tâches des Services d'emploi est d'aider les Services d'assurance à protéger le Régime d'assurance-chômage en identifiant les personnes non admissibles.

18.109 Afin de s'acquitter de cette responsabilité, le Service national de placement a énoncé certaines politiques concernant la communication, aux Services d'assurance, de renseignements sur les prestataires qui, à la suite d'un avis de présentation à un employeur, omettent de se présenter ou refusent une offre d'emploi convenable.

18.110 Notre examen a revélé que les Services d'emploi de la plupart des CEC visités n'avaient pas de système adéquat pour exercer un contrôle efficace sur les prestataires d'assurance-chômage qui omettent de se présenter à une entrevue avec un employeur. Comme le système en place repose sur la parole de l'employeur ou sur celle du travailleur, les CEC ne sont pas en mesure de déterminer si un prestataire s'est bel et bien présenté chez l'employeur. Par conséquent, les Services d'emploi dans la plupart des CEC visités avaient cessé de fournir aux Services d'assurance les renseignements sur les cas où des prestataires omettent de se présenter.

18.111 Dans la plupart des centres d'emploi visités, les Services d'emploi ne communiquaient pas aux Services d'assurance les renseignements sur le placement de prestataires. On alléguait que les prestataires étaient tenus de déclarer eux-mêmes tout changement de situation aux Services d'assurance. Toutefois, dans un des CEC visités, cet échange d'information avait lieu et permettait aux Services d'assurance d'interrompre le versement des prestations d'assurance-chômage dès qu'un prestataire avait trouvé un emploi.

18.112 La Commission devrait améliorer l'échange de renseignements entre les Services d'emploi et les Services d'assurance, concernant les prestataires qui ne se présentent pas chez l'employeur ou ceux qui ont trouvé un emploi, plus particulièrement ceux qui exercent des professions en pénurie de main-d'oeuvre.

> ***Commentaire de la Commission** : Comme il est décrit au chapitre 5 du Guide des services d'emploi, la politique de la Commission, en ce qui a trait à la communication aux Services d'assurance de renseignements sur les prestataires, traite convenablement des prestataires qui ont négligé de se présenter à des entrevues, ou qui ont trouvé un emploi. La Commission étudie maintenant les différentes méthodes et procédures pouvant permettre d'appliquer la politique de façon plus efficace.*

Programmes d'entrevues

18.113 Les Services d'assurance ont mis en place des programmes d'entrevues pour l'application de la Loi en ce qui a trait à la disponibilité et à la recherche active d'emploi des prestataires. Il existe trois différents programmes d'entrevues; le Programme d'activité accentuée d'entrevues, le Programme de recherche active d'emploi et les entrevues d'admissibilité continue.

18.114 Le Programme de recherche active d'emploi stipule que les prestataires qualifiés dans des professions en pénurie de main-d'oeuvre doivent présenter régulièrement une liste des employeurs rencontrés. Lors de notre vérification, aucun des CEC visités n'avait appliqué ce programme. Tenant compte des faiblesses notées aux paragraphes 18.98 et 18.101 concernant la présentation des prestataires à des employeurs et leur inscription aux Services d'emploi, nous sommes d'avis que les prestataires qualifiés qui exercent des professions où il y a pénurie de main-d'oeuvre ne sont pas assujettis à des contrôles suffisants.

18.115 La Commission devrait améliorer son suivi à l'égard de la recherche active d'emploi pour les prestataires qualifiés qui exercent des professions ou des métiers en pénurie de main-d'oeuvre.

> ***Commentaire de la Commission*** *: L'actuel Programme d'entrevue de la Commission répond aux questions courantes du droit aux prestations, notamment les activités de recherche d'emploi des prestataires. Un groupe de travail a été formé pour étudier l'état actuel de l'activité Recherche active d'emploi et de recommander l'approche la plus rentable afin de vérifier les activités de recherche d'emploi des prestataires en tenant compte de la jurisprudence actuelle.*

L'information destinée au Parlement

18.116 Notre examen a porté sur la Partie III de 1987-1988 du Budget des dépenses de 1987-1988 et sur celle de 1988-1989 pour les opérations d'assurance et de placement.

18.117 Emploi et Immigration Canada est tenu de suivre la structure du Budget principal des dépenses établie par le Bureau du contrôleur général. Cependant, le fait de traiter de ses différentes activités et sous-activités à l'égard de chacun des sujets imposés ne permet pas au lecteur de saisir facilement et rapidement les renseignements concernant une activité particulière et ses composantes. Par exemple, pour retrouver tous les renseignements pertinents sur une activité du programme d'Emploi et Assurance, il faut consulter jusqu'à cinq sections du chapitre. De plus, il y a encore plus de 75 renvois à des renseignements complémentaires dans la version de 1988-1989 (voir les pièces 5.2 et 5.4 du chapitre 5 de ce Rapport). Nous avons noté au paragraphe 18.69 que l'information sur les indicateurs de rendement pour la sous-activité du Service national de placement est incomplète.

Pièce 18.6

ÉVOLUTION DU SURPLUS (DÉFICIT) DU COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE 1982 à 1988

Année	Taux de chômage	Taux de cotisation approuvé	Surplus (Déficit) annuel (millions de dollars)	Surplus (Déficit) cumulatif (millions de dollars)	Frais d'intérêts (millions de dollars)
1982	11,0	1,65	(2 728)	(2 397)	89
1983	11,9	2,30	(1 457)	(3 854)	409
1984	11,3	2,30	(692)	(4 546)	453
1985	10,5	2,35	101	(4 445)	522
1986	9,6	2,35	653	(3 792)	463
1987 (1)	8,9	2,35	1 525	(2 267)	270
1988 (1)	7,8	2,35	2 671	404	82

(1) Prévisions au 30 juin 1988

Situation financière du Compte d'assurance-chômage

18.118 Notre Rapport de 1983 attirait l'attention du Parlement sur l'importance du déficit du Compte d'assurance-chômage en décembre 1982. La pièce 18.6 montre l'évolution du déficit/surplus de 1982 à 1988. La stabilité relative des taux de cotisation a été réalisée au détriment des dépenses d'intérêt élevées au cours de la même période.

18.119 Pour combler le déficit sans précédent de 1982, le taux de cotisation pour 1983 fut augmenté de près de 40 p. 100, passant de 1,65 $ à 2,30 $ pour chaque tranche de 100 $ de gains assurables. En 1985, le taux de cotisation fut encore augmenté pour atteindre 2,35 $, comme l'exigeait la Loi sur l'assurance-chômage. Au cours de 1986 et 1987, les taux de cotisation sont demeurés au niveau de 1985 par voie de modification législative car des surplus annuels étaient déjà prévus avec un taux de 2,35 $. Les déficits importants cumulatifs de 1982, 1983 et 1984 seront complètement éliminés à la fin de 1988.

18.120 En 1986, à la suite de changements apportés aux conventions comptables du gouvernement, le Compte d'assurance-chômage a été consolidé avec les comptes de l'entité comptable du gouvernement du Canada. Le surplus de 1,7 milliard du Compte d'assurance-chômage pour la période prenant fin le 31 mars 1988, a donc été consolidé avec le Fonds du revenu consolidé, ce qui a réduit le déficit du Canada d'un montant équivalent.

18.121 Le Compte affichera un surplus cumulatif à la fin de 1988. Nous aimerions attirer l'attention du Parlement sur le fait qu'il serait préférable de continuer à maintenir un surplus raisonnable afin d'assurer une stabilité relative au niveau du taux de cotisation et de parer à une augmentation non prévue des coûts.

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Table des matières

	Paragraphe
Points saillants	
Introduction	19.1
PROCÉDURE DE DÉCLARATION DES ACTES PRÉSUMÉS DE FRAUDE	
La déclaration des actes de fraude et d'autres délits présumés commis au détriment du gouvernement du Canada	19.3
Confidentialité des rapports	19.14
La protection de l'accusé	19.17
Les sociétés d'État	19.19
Pertes de biens publics	19.23
LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS	
Introduction	19.25
Étendue de la vérification	19.26
Les constatations des vérificateurs	19.31
1re étude de cas L'Immeuble du gouvernement du Canada, Edmonton (Alberta)	19.36
2e étude de cas L'Institut de recherches vétérinaires, Lethbridge (Alberta)	19.45
3e étude de cas Projet d'un laboratoire de virologie animale, ministère de l'Agriculture	19.55
LES SERVICES SPÉCIAUX DE VOL	
Introduction	19.71
Étendue de la vérification	19.73
Observations	19.76

	Paragraphe
Observations sur les ministères	
Le ministère des Pêches et des Océans	19.91
Le ministère de l'Agriculture	19.100
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	19.105
La Gendarmerie royale du Canada	19.115
Le Conseil national de recherches	19.129
Le ministère de l'Environnement	19.139
Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien	19.149
SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS PROVENANT DE SOURCES MULTIPLES	
Données de base	19.151
Étendue de la vérification	19.153
Observations et recommandations	19.155
Conclusion	19.156

19

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Points saillants

PROCÉDURE DE DÉCLARATION DES ACTES PRÉSUMÉS DE FRAUDE

En 1984-1985, nous avons jugé insuffisante la procédure du gouvernement pour signaler les actes présumés de fraude. Dans le cadre de notre vérification courante, nous avons essayé d'établir dans quelle mesure six ministères se conformaient aux directives émises, en 1987, par le Conseil du Trésor. (Paragraphes 19.3 à 19.6)

À notre avis, les progrès accomplis n'ont pas été satisfaisants. La plupart des six ministères que vous avons examinés n'avaient pas instauré la procédure nécessaire pour signaler tous les actes présumés de fraude et les autres types d'infractions, ainsi que pour signaler les infractions à la Loi sur l'administration financière (LAF) et à son Règlement. De plus, les ministères n'avaient pas renseigné suffisamment tous les employés sur leur obligation légale, en vertu de la LAF, de signaler les pertes d'argent, les fraudes et les infractions présumées à la LAF, ainsi que la façon de signaler ces situations et les personnes à qui il faut les signaler. (19.7 à 19.13)

Nous sommes préoccupés du fait que certaines personnes hésitent à signaler les situations susmentionnées par peur de représailles, et du fait qu'une aussi grande dispersion des dossiers des cas au sein des divers services des ministères risque de nuire à la réputation de personnes innocentes. Nous avons recommandé que l'on protège l'identité des personnes ainsi que tous les dossiers connexes. (19.14 à 19.18)

Au mois de janvier 1988, le président du Conseil du Trésor demandait aux ministres d'aviser les dirigeants des sociétés d'État d'établir une procédure en matière de déclaration des actes de fraude, et de signaler toute infraction à la GRC. Nous comptons examiner dans l'avenir la pertinence de cette procédure. (19.19 à 19.22)

LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Nous avons examiné six projets dont le coût total s'élève à 250 millions de dollars. Ces projets donnaient une bonne idée des travaux de construction entrepris au sein du gouvernement fédéral par différents ministères. Dans deux des trois cas présentés, la planification a duré de 10 à 13 ans; dans le troisième cas, elle se poursuit depuis 15 ans. Il s'en est donc suivi que dans le cas d'un projet, la superficie utile de l'immeuble construit était considérablement supérieure à celle qui avait été prévue, et aucune explication n'a été fournie pour cette augmentation. Nous craignons que les besoins aient changé au cours d'une telle période et que l'on ne tienne pas compte de l'évolution de ces besoins dans le produit final livré. (Paragraphes 19.31 et 19.48)

Dans le cas du laboratoire proposé de virologie animale, nous n'avons pas trouvé de résultats d'analyses sérieuses qui viennent étayer la décision initiale de faire construire – décision

retirée pour des raisons financières. Bien que dans le cas de l'Institut de recherches vétérinaires, l'installation a été construite en deçà du budget approuvé par le Conseil du Trésor, il y a peu d'analyse suffisamment poussée des options de rechange. Dans le cas de la construction de l'immeuble du gouvernement du Canada, situé à Edmonton et acquis en vertu d'un bail-achat, on avait dérogé au Code national du bâtiment, et cela aura pour effet de réduire la résistance au feu et d'affecter la capacité de rangement. (19.43 et 19.46)

Nous avons examiné la méthode de «bail-achat» pour l'acquisition d'installations du gouvernement et nous en sommes venus à la conclusion qu'il était plus économique de faire construire par l'État. (19.44)

LES SERVICES SPÉCIAUX DE VOL

Les ministères fédéraux ont souvent besoin de services de vol qui ne sont pas fournis habituellement par des transporteurs commerciaux. À cette fin, ils affrètent, ils louent, ils louent avec option d'achat ou ils achètent des aéronefs. (Paragraphes 19.71, 19.72)

Sept ministères fédéraux, à l'exception de la Défense nationale et des Transports, ont consacré 55,7 millions de dollars, en 1986-1987, pour exploiter 55 appareils qui sont la propriété de l'État et 534 appareils affrétés ou loués. Les politiques et directives actuelles des ministères ont été respectées et l'utilisation des appareils pour offrir des services spéciaux de vol a été clairement liée aux objectifs officiels des programmes. (19.73 à 19.78)

Toutefois, il n'existe pour l'ensemble de l'administration fédérale ni directives régissant l'acquisition ou la gestion des aéronefs, ni méthode uniforme pour la compilation de données sur les coûts pour l'établissement des budgets, et pour rendre compte de l'utilisation des services de vol. (19.78 à 19.83)

Nous avons décelé des lacunes précises en ce qui concerne la planification, l'analyse des options, l'établissement des prix et la disponibilité, et les étapes de la définition finale en matière de gestion des projets. La lacune la plus fréquente résidait dans l'absence d'analyses économiques approfondies pour appuyer les décisions d'acheter, de louer ou d'affréter un appareil. (19.83 à 19.85).

SUBVENTIONS OU CONTRIBUTIONS PROVENANT DE SOURCES MULTIPLES

Cette vérification spéciale avait pour objet de déterminer s'il existe un risque important que des projets reçoivent des fonds provenant de plus d'un programme de l'État, sans que les autres ministères donateurs le sachent, ou en contravention des politiques du gouvernement. (Paragraphe 19.152)

Nous avons examiné 114 contributions accordées à 21 entreprises commerciales par huit ministères fédéraux, et avons constaté que peu de projets étaient subventionnés par le biais de plus d'un programme gouvernemental. Cependant, dans le cas des projets de recherche et de développement, subventionnés par le biais de plusieurs programmes, la communication entre les ministères donateurs était insuffisante, d'où le risque d'un double financement. (19.154 à 19.156)

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES

Introduction

19.1 La Direction des vérifications spéciales examine certains programmes ou activités au sein d'un ministère ou d'un groupe de ministères. Les sujets examinés ne seraient pas habituellement abordés par le biais de vérifications intégrées ou de vérifications d'envergure gouvernementale. Ainsi, grâce à cette approche, les résultats peuvent être communiqués promptement au Parlement et on accroît par le fait même l'efficience et l'efficacité du Bureau de vérification.

19.2 Les principaux sujets dont traite le chapitre de cette année portent sur la déclaration des actes présumés de fraude, sur certains grands projets d'immobilisations, sur les services spéciaux de vol et sur les subventions ou contributions qui proviennent de sources multiples.

PROCÉDURE DE DÉCLARATION DES ACTES PRÉSUMÉS DE FRAUDE

La déclaration des actes de fraude et d'autres délits présumés commis au détriment du gouvernement du Canada

19.3 Nous avons vérifié, en 1984-1985, la procédure qu'utilisaient 13 ministères pour signaler les actes de fraude, d'autres délits et des infractions présumés à la Loi sur l'administration financière (LAF). Cette vérification venait en quelque sorte répondre aux modifications apportées, en 1983, à la LAF au chapitre des pertes de deniers et de biens publics. Les modifications à la loi donnaient au gouverneur en conseil, sur recommandation du Conseil du Trésor, le pouvoir de formuler des règlements précisant ce qu'il faut faire lorqu'on subit des pertes de ce genre.

19.4 Nous avons relevé d'importantes carences dans les procédés ministériels examinés. Nous avons présenté nos constatations au président du Conseil du Trésor en 1985 et nous les avons résumées dans notre Rapport de 1987 destiné au Parlement.

19.5 En réponse aux modifications à la LAF et à notre rapport remis en 1985 au président du Conseil du Trésor, il y a eu, au mois de février 1987, publication d'une circulaire du Conseil du Trésor qui traitait des enquêtes à effectuer et des rapports à produire au chapitre des «pertes de deniers publics subies par sa Majesté, et (des) infractions et autres gestes illégaux commis contre la Couronne».

19.6 Nous avons examiné, lors de notre vérification de 1987-1988, la mesure dans laquelle la procédure de déclaration, dans six des ministères fédéraux, respectait la politique du Conseil du Trésor. Nous avions vérifié, en 1984-1985, cinq des six ministères examinés. Nous avons donc vérifié comment les ministères mettaient en application la procédure imposée par le Conseil du Trésor. Nos examens n'avaient pas pour but de relever toutes les infractions commises ou de déceler les cas qu'on ne connaissait pas encore.

19.7 À notre avis, les progrès accomplis n'ont pas été satisfaisants.

19.8 Les six ministères que nous avons examinés n'avaient pas, pour la plupart, instauré la procédure exigée par le Conseil du Trésor pour signaler à la GRC, au sous-procureur général et au Conseil du Trésor tous les cas présumés de fraude et toutes les autres infractions, et pour signaler au Parlement les infractions et les cas de fraude avérés. De plus, dans la plupart de ces ministères, il n'y a pas eu de recours à la procédure exigée pour la déclaration des infractions à la LAF et à son Règlement.

19.9 En particulier, ils n'avaient pas :

- établi un centre de coordination indépendant, entièrement opérationnel, chargé des fonctions suivantes : recevoir les rapports sur les cas présumés de fraude ou sur d'autres infractions présumées à la LAF; communiquer cette information au

sous-chef, à la GRC, au sous-procureur général, au Conseil du Trésor, ainsi qu'au Parlement selon le besoin;

- renseigné suffisamment chaque employé sur l'obligation que lui impose l'article 92 de la LAF de signaler les pertes de deniers publics, les cas de fraude ou les infractions à la LAF, présumés ou connus, et lui indiquer avec clarté la manière de le faire et les personnes à qui il doit s'adresser.

19.10 Nous avons examiné de quelle façon on avait géré des cas relevés des ministères. Nous avons relevé le fait que des cas n'étaient pas toujours signalés, ou qu'on les avait signalés avec passablement de retard, aux centres de coordination. Certains ministères ont effectué des enquêtes sans en référer, en premier lieu, à la GRC afin de savoir le genre d'enquête à effectuer et à qui il serait préférable de la confier. En outre, certains cas n'avaient pas été signalés à la GRC, au sous-procureur général ou au Bureau du contrôleur général. La GRC et le ministère de la Justice, au cours de la période où s'est déroulée notre vérification, ont fait parvenir aux ministères une lettre dans laquelle ces deux services rappelaient l'exigence de signaler sans délai à la GRC tous les cas présumés d'infraction à la loi. Nous nous inquiétons de la tendance qu'ont certains ministères à ne pas toujours signaler à la GRC les infractions.

19.11 Nous avons également relevé des failles dans l'information communiquée au Parlement. Par exemple, notre examen général de la procédure de déclaration nous a permis de constater qu'on n'avait pas signalé, dans les Comptes publics de 1986-1987, de pertes de deniers publics causées par une fraude ou par une fausse représentation volontaire attribuable à un citoyen à l'égard de la Loi de l'impôt sur le revenu. Toutefois, on avait, en 1985-1986, signalé des pertes de 27,7 millions de dollars. Nous avons discuté de ce cas avec des représentants du Bureau du contrôleur général. Ils ont confirmé le fait que la politique du Conseil du Trésor exigeait la déclaration de pertes de ce genre.

19.12 Nous en avons discuté également avec Revenu national, Impôt. Le ministère est d'avis que signaler des évaluations qui découlent d'enquêtes spéciales induirait en erreur et ne serait pas complet si on a comme intention de refléter des pertes d'argent attribuables à de la fraude.

19.13 Les ministères devraient sans tarder se conformer à la procédure exigée par le Conseil du Trésor pour signaler les actes présumés de fraude, d'autres délits et toutes les infractions à la LAF.

Confidentialité des rapports

19.14 La LAF impose pratiquement à tous les fonctionnaires de signaler les infractions à la LAF et à son Règlement, les infractions aux lois fiscales, ainsi que les fraudes qui seraient commises au détriment du gouvernement.

19.15 Les personnes qui ne souscriraient pas à cette obligation seraient coupables d'un acte criminel et seraient passibles, sur déclaration de culpabilité, d'une amende d'au plus 5 000 dollars et d'une peine d'emprisonnement ne dépassant pas cinq ans.

19.16 La pénalité imposée aux personnes qui ne signalent pas les délits susmentionnés devrait être, à notre avis, contrebalancée par une offre de protection à ceux qui accepteraient de divulguer ces actes illégaux. Nous avons fait savoir au président du Conseil du Trésor, en 1985, que les ministères disaient craindre que les personnes qui acceptent de signaler des activités présumément illégales ne soient victimes de manoeuvres de harcèlement. Nous sommes préoccupés du fait que, d'une part, les personnes hésitent à divulguer des actes présumément illégaux par crainte de représailles, notamment de la part de leurs supérieurs, et que, d'autre part, elles soient menacées de sanctions si elles ne divulguent pas ces actes délictueux. Nous avions recommandé au Conseil du Trésor de rappeler aux ministères le devoir qu'ils ont de protéger l'identité des personnes qui acceptent de signaler des fraudes, infractions ou actes illégaux. Nous avions également recommandé que le Conseil du Trésor évalue l'utilité d'inscrire dans les lois, par exemple en modifiant la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information, des mesures de protection supplémentaires. Des représentants du Conseil du Trésor font remarquer qu'il y a là un dilemme difficile à résoudre. Nous recommandons, néanmoins, que l'on se penche sur cette question dans les plus brefs délais.

La protection de l'accusé

19.17 Il faut également, dans le cadre d'un système de divulgation des infractions, protéger les noms des personnes accusées lorsqu'aucune mesure disciplinaire n'est prise contre elles ou qu'aucune accusation n'est portée à leur endroit parce qu'elles ont été disculpées. Nous avons trouvé des dossiers de semblables cas que l'on avait classés dans les archives de divers services au sein des ministères, y compris le service du personnel. Nous craignons qu'une telle dispersion des dossiers ne risque de ruiner la réputation d'innocentes personnes.

19.18 Il faudrait étendre à tous les dossiers qui traitent de présomptions de fraude, d'actes illégaux ou d'infractions à la LAF les règles légales qui s'appliquent aux dossiers semblables de la GRC, et faire en sorte que les exigences liées à la protection de la confidentialité, ainsi qu'à l'entreposage et à la conservation de ces dossiers, soient partout les mêmes. Il faudrait, en particulier :

- **protéger l'identité des personnes qui signalent aux cadres des ministères des actes présumés de fraudes, d'actes illégaux ou d'infractions à la LAF de la même façon qu'est protégée l'identité des personnes qui communiquent ce genre d'information directement à la GRC;**

- **garder confidentielle l'identité de la personne soupçonnée d'avoir commis une fraude, un acte illégal ou une infraction à la LAF tant que sa culpabilité n'aura pas été prouvée;**

- **ne pas conserver dans des archives qui échappent au contrôle direct d'une unité indépendante de coordination, notamment dans les archives du service du personnel, les dossiers des personnes contre qui a pesé une**

accusation non fondée ou non vérifiable d'avoir perpétré une fraude, d'avoir posé un geste illégal ou d'avoir commis une infraction à la LAF;

- **avoir la même durée de conservation pour les dossiers relatifs à des accusations non prouvées de fraude, d'illégalité ou d'infraction à la LAF que celle prévue pour les dossiers semblables de la GRC.**

Les sociétés d'État

19.19 En 1987, nous signalions que le président du Conseil du Trésor, en réponse à nos recommandations, songeait à écrire aux ministres responsables des sociétés d'État afin de leur demander de voir à ce que les sociétés dont ils ont la charge mettent au point une procédure valable de déclaration des cas de fraude et des infractions aux lois.

19.20 Le président du Conseil du Trésor, au mois de janvier 1988, a écrit aux ministres en question et leur a demandé de faire savoir aux sociétés d'État qu'il serait hautement souhaitable que soient mis en place, au sein de ces diverses sociétés, des systèmes de communication qui permettent que soient rapidement signalées à la direction d'une société les pertes de deniers ou de biens publics, quelle que soit l'importance de cette perte. Il a aussi avisé du fait que la GRC devrait faire une enquête indépendante sur les fraudes ou les autres activités illégales qui auraient été dénoncées.

19.21 Au moment où nous rédigeons le présent rapport, la plupart des sociétés d'État vérifiées par notre Bureau ont indiqué avoir reçu cette lettre. Les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor ont fait savoir qu'ils suivront de près le cas des sociétés qui ne l'auraient pas reçue.

19.22 Nous prévoyons examiner le bon fonctionnement de cette procédure au cours de vérifications subséquentes.

Pertes de biens publics

19.23 En 1987, nous signalions que le Conseil du Trésor n'avait pas encore publié de directives précises pour indiquer aux ministères la manière de signaler au Parlement les pertes de biens publics attribuables à une fraude ou à toute autre activité illégale, ou que ces pertes sont assujetties aux directives et politiques existantes sur la protection du matériel ainsi qu'aux règlements sur les réclamations.

19.24 Le Secrétariat du Conseil du Trésor a rédigé l'ébauche d'une circulaire sur les pertes de biens. Le texte final de cette communication, au moment où nous écrivions ces lignes, n'avait pas encore été distribué aux ministères.

LES GRANDS PROJETS D'IMMOBILISATIONS

Introduction

19.25 Dans le cadre de notre examen continu des immobilisations acquises par l'administration fédérale, nous avons examiné six projets dont le coût cumulatif voisine les 250 millions de dollars. Ces projets donnaient une bonne idée des travaux de construction entrepris par les divers ministères fédéraux. Trois des projets ont fait l'objet d'un examen pour appuyer les vérifications effectuées auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et du ministère des Pêches et des Océans, ainsi que l'examen spécial effectué auprès de la Commission de la capitale nationale. Dans le cas des trois autres projets dont parle le présent chapitre, nous avons relevé des lacunes dans leur planification ou dans leur mise en chantier, lacunes que les ministères pourraient combler à peu de frais.

Étendue de la vérification

19.26 Nous avons utilisé, pour la vérification de chaque projet, les méthodes et les critères établis par le Bureau du vérificateur général et acceptés par les ministères intéressés. La période d'examen, pour chaque projet, allait du moment où les besoins qui justifiaient les travaux de construction avaient été précisés jusqu'à l'étape où en était le projet au moment de notre vérification.

19.27 Nous avons centré nos travaux sur le processus utilisé dans les ministères pour élaborer les plans des projets d'immobilisations et sur les méthodes choisies pour les gérer. Nous avons tenté d'établir le lien entre les projets et les plans et objectifs des ministères, notamment leur lien avec les stratégies retenues pour la réalisation des objectifs.

19.28 Nous avons examiné les systèmes utilisés pour la gestion des projets afin d'évaluer la mesure dans laquelle ils étaient conformes aux règlements en vigueur et ils répondaient aux critères convenus.

19.29 Nous avons également vérifié des contrats afin de voir si les ministères et l'organisme de service, le ministère des Travaux publics (MTP), avaient respecté les directives des ministères et du Conseil du Trésor lorsqu'il s'est agi de rédiger les clauses appropriées des contrats établis pour chaque projet.

19.30 Nous avons également examiné, lorsque l'état d'avancement des travaux le permettait, la phase de mise en service des immobilisations afin de vérifier si le ministère en question avait bien pris livraison du matériel ou de l'immeuble, conformément aux conditions du contrat. Il s'agit là de la phase du projet au cours de laquelle le matériel ou le bâtiment est remis à l'État.

Les constatations des vérificateurs

19.31 Planification. Dans deux des trois cas présentés dans le présent chapitre, la planification détaillée des projets a duré de 10 à 13 ans. Pour ce qui est du troisième cas, on en est toujours, après 15 ans, à l'étape de la planification. Il s'en est donc suivi qu'un centre de recherche avait une superficie utile considérablement supérieure à celle qui avait été prévue originellement. Nous craignons que, dans certains cas, les besoins réels n'aient beaucoup changé au cours des années et que l'on ne tienne pas compte de l'évolution de ces besoins dans le produit final livré.

19.32 Définition des besoins et analyse des options. Dans le cas du laboratoire proposé de virologie animale du ministère de l'Agriculture, à Nepean, en Ontario, nous n'avons pas trouvé de résultats d'analyses sérieuses qui viennent étayer la décision originelle de faire construire. On a par la suite retiré la décision pour des raisons financières. Dans un autre cas, celui de l'Institut de recherches vétérinaires, situé à Lethbridge, en Alberta, le ministère de l'Agriculture n'a pu établir s'il avait optimisé son utilisation des ressources de façon à atteindre son but, parce qu'il n'y a pas eu d'analyse suffisamment poussée des options offertes, notamment le choix d'autres emplacements ou la possibilité d'annexer ce projet à d'autres projets ou d'intégrer l'immeuble aux bâtiments qui existaient déjà.

19.33 Réalisation. Nous avons relevé, dans un bâtiment construit en vertu d'un bail-achat, des dérogations au Code national du bâtiment, auxquelles, bien qu'elles aient été repérées par les inspecteurs, on n'avait pas remédié à l'époque où nous avons effectué notre vérification. Certaines de ces lacunes pourraient avoir une incidence sur la durée de cette installation.

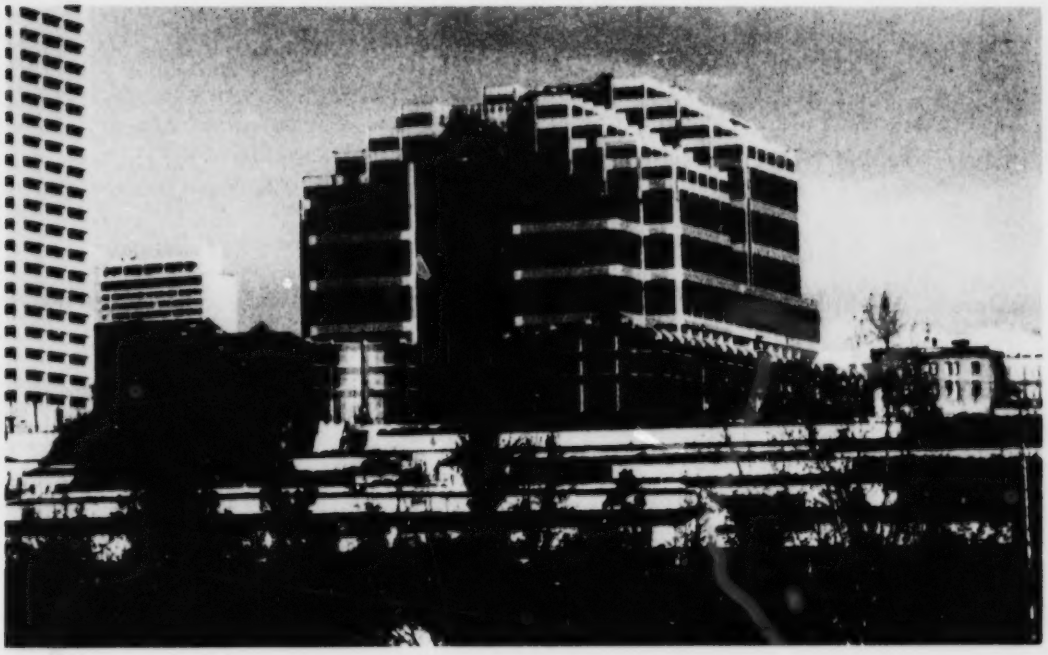
19.34 Information destinée au Parlement. Le Parlement n'a pas reçu toute l'information qui aurait dû lui être transmise. Un contrat de gérance de 10 ans évalué à 3,4 millions de dollars par année, ainsi que des coûts de 33,7 millions de dollars pour un contrat de lotissement n'ont pas été déclarés comme faisant partie du coût d'un projet.

19.35 Bail-achat. Nous avons examiné l'utilisation du «bail-achat» comme moyen d'acquérir des installations du gouvernement et nous en sommes venus à la conclusion que cette solution est moins économique que celle de faire construire par l'État.

1re étude de cas

L'immeuble du gouvernement du Canada Edmonton (Alberta)

19.36 Le ministère des Travaux publics (MTP) fournit aux fonctionnaires les locaux dont ils ont besoin. En 1970, le MTP a examiné la possibilité d'intégrer un nouvel immeuble à bureaux dans un projet de construction immobilière de l'administration municipale d'Edmonton. Les entretiens à ce sujet avec les autorités municipales et le gouvernement de l'Alberta se sont poursuivis jusqu'en 1983, alors que le MTP a reçu l'autorisation d'acheter un terrain sur



L'immeuble du gouvernement du Canada à Edmonton, en Alberta. On a construit cet immeuble pour regrouper l'espace à bureaux pour les fonctionnaires fédéraux en poste dans cette ville (voir le paragraphe 19.36).

lequel serait érigé un immeuble pouvant loger la majorité des fonctionnaires fédéraux en poste à Edmonton, ce qui permettrait d'accroître la «visibilité du fédéral» dans ce milieu et s'intégrerait bien aux plans de réaménagement urbain que souhaitaient le gouvernement de l'Alberta et les dirigeants de la ville d'Edmonton. En 1984, le MTP a été autorisé à signer un bail-achat avec un promoteur immobilier. Le coût du projet déclaré au Conseil du Trésor en 1984, c'est-à-dire sa valeur actuelle nette, était de l'ordre de 152,2 millions de dollars.

19.37 Le MTP, dans son Budget des dépenses remis au Parlement pour l'exercice 1985-1986, ne présentait pas plusieurs faits importants en ce qui a trait aux coûts de ce projet, entre autres un contrat de gérance d'une valeur de 34 millions de dollars pour une période de dix ans qui était partie intégrante de l'entente signée avec les promoteurs immobiliers, et le fait que le terrain avait coûté 33,7 millions de dollars. Le ministère, de son côté, a déclaré que sa présentation de la demande avait été acceptée par le Bureau du contrôleur général et par le Conseil du Trésor.

19.38 Le MTP a demandé à un certain nombre de promoteurs immobiliers de présenter des études et des plans fondés sur des normes d'exécution. Parmi les personnes qui ont répondu à cet appel, cinq promoteurs ont été invités à présenter des propositions complètes. Le MTP était autorisé par le Conseil du Trésor à verser jusqu'à 30 000 dollars à des promoteurs dont les offres étaient rejetées. Le MTP a en fait versé 50 000 dollars à chacun des soumissionnaires non retenus – ce qui revenait à dire, en bout de ligne, que le ministère avait fait deux paiements de 20 000 dollars, à titre gracieux, sans autorisation préalable.

19.39 Nous en sommes arrivés à la conclusion que le MTP a fait un examen des besoins en locaux à divers moments au cours de la phase de la planification, entre 1970 et 1984, le tout couronné par une étude en 1983. À notre avis, l'analyse des besoins a été bien faite.

19.40 Deux options permettaient de répondre aux besoins en locaux du gouvernement fédéral : soit continuer de louer des locaux dans divers immeubles de la ville, soit construire un nouveau bâtiment. Compte tenu de la directive demandant d'accroître la «visibilité du gouvernement fédéral», la location, comme option, ne présentait d'intérêt que comme solution de rechange au plan financier. Selon nous, l'analyse des deux options susmentionnées avait été effectuée correctement.

19.41 Nous avons examiné l'analyse de l'établissement des coûts et de la disponibilité présentée au Conseil du Trésor afin d'obtenir l'approbation effective du projet et afin de pouvoir signer un bail-achat avec le promoteur. Le ministère a alors indiqué que l'option «bail-achat», à la valeur actuelle nette de 1984, coûterait 13,1 millions de dollars de plus que l'autre option (y compris les honoraires du promoteur et des frais d'emprunt plus élevés). Le Conseil du Trésor a donné instruction au ministère de poursuivre l'option «bail-achat». Nous avions, dans notre Rapport de 1986, présenté un cas semblable, celui de l'acquisition du Complexe Guy-Favreau, à Montréal. Nous avions indiqué alors que le ministère, pour son analyse des options, avait eu recours au Système d'analyse des placements immobiliers (SAPI), lequel exige parfois que l'on effectue manuellement certains calculs lorsqu'il s'agit d'analyser les coûts de toutes les options. Si ces calculs ne sont pas faits, comme ce fut encore le cas pour le projet dont nous parlons, le ministère ne peut présenter toute la gamme des coûts possibles qu'engendrerait le choix d'une option. Au ministère, on admet qu'il faudrait effectuer une analyse de sensibilité dans le cadre de l'évaluation globale des risques.

19.42 Somme toute, le gouvernement s'est porté acquéreur d'un immeuble qui a coûté 80 millions de dollars à construire, mais pour lequel l'État a payé, et continuera de payer, un montant plus élevé. Nous avons calculé, en dollars de l'année courante, que ce coût supplémentaire se chiffrera à quelque 100 millions de dollars (soit 13,1 millions de dollars, valeur actuelle nette de 1984). Le Conseil du Trésor, même s'il savait que cette option coûterait plus cher, a demandé au ministère de se porter acquéreur de l'immeuble en utilisant la formule du bail-achat, ce qui, selon nos calculs, fera que l'immeuble coûtera presque 20 p. 100 de plus que s'il avait été bâti par l'État.

19.43 Nous avons remarqué que le MTP, dans le cadre de ses inspections régulières des travaux, avait signalé aux promoteurs, entre autres lacunes, certaines façons de faire qui risquaient, si elles n'étaient pas corrigées, d'amoindrir la résistance au feu. Au moment où nous avons effectué notre vérification, plusieurs de ces points n'avaient pas encore été réglés. Les cas signalés indiquent aussi l'utilisation de méthodes de construction qui ont une incidence sur la capacité portante de certaines dalles de plancher, défauts qui, selon ce que le ministère nous a dit, devront être corrigés. Au cours des travaux, le ministère a noté et signalé des vices importants de structure, mais l'entrepreneur n'a pas toujours avisé le MTP des corrections effectuées. On a pris des mesures pour combler certaines lacunes, et on continue de le faire, mais rien n'assure qu'elles seront toutes comblées à la satisfaction du ministère.

19.44 À notre avis, compte tenu des résultats de notre examen et de ceux d'autres vérifications que le vérificateur général a faites de projets de bail-achat, cette option constitue, pour le ministère des Travaux publics, la méthode la plus coûteuse d'acquérir des immeubles.

2e étude de cas

L'Institut de recherches vétérinaires Lethbridge (Alberta)

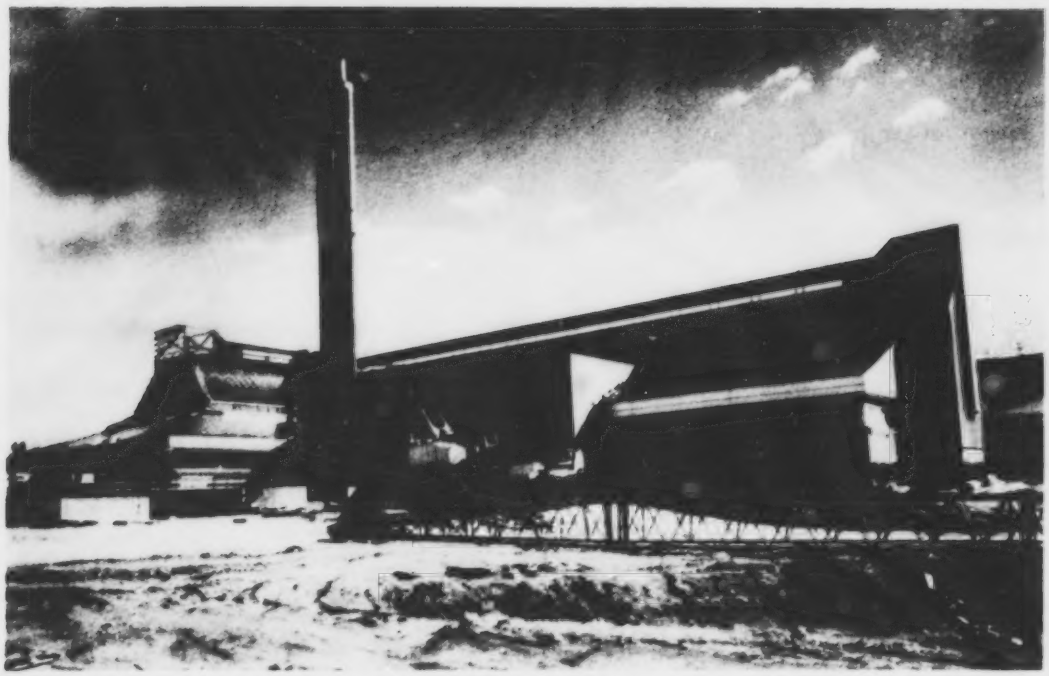
19.45 Le ministère de l'Agriculture effectue des recherches en pathologie animale à l'Institut de recherches vétérinaires qui se trouve près de Lethbridge, en Alberta. La planification d'un nouveau complexe qui offre bureaux et laboratoires a débuté en 1973, mais l'autorisation de construire n'a été accordée qu'en 1984.

19.46 Étaient évoqués en 1974, pour justifier la construction du nouveau complexe, la nécessité de remplacer des installations désuètes, la croissance du champ de recherche dans le domaine de la pathologie animale ainsi que les résultats d'une analyse des avantages «de faire ou de faire faire». Toutefois, le ministère n'avait quantifié ni les éléments requis pour répondre aux demandes de l'industrie ni l'accroissement prévu du champ de recherche scientifique. Le ministère admet qu'il faudrait quantifier les niveaux de recherche et il le fera pour les projets à venir.

19.47 Le ministère a demandé, en 1984, l'autorisation de construire le complexe après une réévaluation, en 1982, de ses besoins, notamment en ce qui a trait à l'élaboration de mesures pour protéger les chercheurs qui ont à étudier des maladies dangereuses. À cause des nouvelles exigences formulées au chapitre de la sécurité, il a fallu laisser de côté certains travaux faits précédemment par des experts-conseils et pour lesquels le MTP avait versé, au total, 336 000 dollars. Nous avons estimé à 155 000 dollars la valeur des travaux qui n'ont pas été utilisés.

19.48 Nous avons noté que l'espace utilisable dans l'immeuble est de 91 p. 100 supérieur à celui qui était prévu dans les plans de 1974. À notre avis, il doit y avoir corrélation, avec preuves à l'appui, entre la taille de l'effectif, l'évolution de la biotechnologie et l'espace utilisable requis. Nous n'avons trouvé aucun élément de preuve à ce chapitre, ni aucune justification de la demande de dix-huit années-personnes supplémentaires, d'autant plus que le ministère de l'Agriculture avait indiqué (en 1987) que l'on ne prévoyait pas accroître la taille du projet. On peut attribuer une partie de ce problème à la durée de la phase de planification.

19.49 Le ministère nous a fait savoir qu'il y avait eu examen de quelques emplacements au moment de la recherche d'un terrain, qui permettraient de répondre aux exigences du programme. Cependant, notre vérification a démontré que l'analyse des options s'était limitée à divers emplacements dans la région de Lethbridge, bien que cette région n'eut pas été recensée comme un prérequis dans l'analyse des exigences de base. Rien ne prouve donc que l'emplacement choisi constituait le choix le plus économique.



L'Institut de recherches vétérinaires du ministère de l'Agriculture à Lethbridge, en Alberta (voir le paragraphe 19.45).

19.50 La superficie brute de l'immeuble qu'a autorisée le Conseil du Trésor était de 7 027 mètres carrés. La superficie réelle brute, tel que conçue, est de 10 251 mètres carrés. Le ministère de l'Agriculture et le MTP reconnaissent qu'il y a écart entre la superficie brute de l'immeuble construit et celle qui avait été prévue sur papier et autorisée par le Conseil du Trésor. À notre avis, l'immeuble, tel qu'il est conçu et bâti, a une superficie plus grande que celle qui est requise pour répondre aux besoins opérationnels du ministère de l'Agriculture.

19.51 Le ministère de l'Agriculture a indiqué qu'il s'est fié aux conseils des experts que le MTP avait engagés pour dresser les plans de l'immeuble et que les problèmes de conception s'expliquent du fait que l'immeuble est le premier du genre au Canada et que la nature très particulière de cette installation de recherche expliquait la rareté des personnes compétentes pour la concevoir. Le MTP a fait remarquer que le ministère de l'Agriculture avait révisé fréquemment et approuvé chaque étape du travail jusqu'à la production des plans d'exécution des travaux. Le ministère de l'Agriculture précise que son intervention se limitait aux exigences opérationnelles ou fonctionnelles et il fait remarquer que la superficie brute de la structure était supérieure aux normes de construction parce que celles-ci étaient fondées sur des normes désuètes et inappropriées au chapitre des enceintes de confinement des matières qui présentent des risques pour l'homme et son milieu. Compte tenu de tout cela, nous suggérons aux deux ministères de revoir les définitions et les normes et de s'entendre à ce chapitre avant de se lancer dans un autre projet de construction d'installations de recherches scientifiques qui imposent des contraintes de sécurité.

19.52 On n'a pas accordé toute l'importance requise aux coûts du cycle de vie en ce qui a trait au choix des contrôles environnementaux. Le coût en capital du système de contrôle choisi était le moins cher parmi ceux que présentaient les soumissionnaires. Toutefois, si l'on avait tenu compte des coûts du cycle de vie calculés par les soumissionnaires, il est possible qu'on aurait choisi un autre système qui, globalement, s'avérait plus économique.

19.53 Le plan finalement approuvé par les deux ministères a eu comme produit final un immeuble qui ne répondait pas à toutes les exigences du ministère de l'Agriculture au chapitre du confinement. Le MTP nous a déclaré, au moment où nous avons effectué notre vérification, qu'il ne possédait pas toutes les normes de confinement. Qui plus est, il fallait s'attendre, avec une planification s'étendant sur une dizaine d'années ou plus, à ce que l'évolution rapide et importante de la technologie ait quelque incidence sur la conception d'une installation complexe. Nous croyons donc qu'un cycle de planification de dix ans est beaucoup trop long. Nous croyons, en plus, que l'immeuble construit, même si sa superficie nette et son coût total étaient en deçà de ce qui avait été autorisé par le Conseil du Trésor, n'est pas aussi efficient qu'il aurait pu l'être.

19.54 Le ministère de l'Agriculture a indiqué que l'on avait satisfait à ses préoccupations en autant que l'immeuble répondait à ses exigences fonctionnelles et opérationnelles et que son coût demeure en deçà des limites édictées par le Conseil du Trésor. Le MTP a indiqué qu'il aurait été possible d'adopter une conception plus efficiente mais n'est pas en mesure de dire, avant d'avoir effectué une vérification technique complète, de combien il aurait été possible de réduire le coût en capital. Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'un design plus efficient aurait pu réduire les coûts du cycle de vie. Nous estimons, à partir des données de la présentation au Conseil du Trésor et de la superficie brute de l'immeuble construit, que cette réduction aurait pû se chiffrer à quelque 350 000 dollars par année.

3e étude de cas

Projet d'un laboratoire de virologie animale
Ministère de l'Agriculture

Données de base

19.55 Le ministère de l'Agriculture se propose de faire construire un laboratoire de virologie animale qui remplacerait non seulement un vieux laboratoire de virologie, mais également une unité de mise en quarantaine des animaux située à Hull ainsi qu'un parc de garde d'animaux aménagé à Grosse Île. Le ministère juge ses installations actuelles dangereusement insuffisantes pour les activités de laboratoire et la mise en quarantaine des animaux.

19.56 Le laboratoire devait être construit comme une annexe nécessaire à l'actuel Institut de recherches vétérinaires, situé à Nepean. La justification de la mise en chantier du laboratoire était le fait que des maladies qui proviennent de l'étranger pouvaient avoir des répercussions économiques graves sur les industries canadiennes du bétail et de la volaille et sur les exportations du pays. Une autre raison invoquée était qu'il fallait permettre aux vétérinaires canadiens de se tenir au courant des divers symptômes de ces maladies.

19.57 Le projet, dont le concept a été approuvée par le Conseil du Trésor en 1974, a reçu une approbation de principe au mois de février 1980 à la condition que les coûts ne dépassent pas 36,3 millions de dollars. Il était également entendu que l'ensemble des coûts de l'installation devait être le moins élevé possible tout en assurant la sécurité du laboratoire et de ses occupants.

19.58 Le ministère des Travaux publics a reçu ordre du Conseil du Trésor de commencer l'élaboration des plans en 1982-1983 et de calculer la somme d'argent requise pour la construction de l'immeuble. Une somme initiale de 56,4 millions de dollars (le montant originel de 36,3 millions de dollars rajusté afin de tenir compte de l'inflation) a été réservée pour la construction du laboratoire. Le Conseil du Trésor a, par la suite, au mois de septembre 1983, approuvé le financement et l'élaboration de budgets de Classe «A» et il était entendu que les travaux seraient terminés en 1987-1988.

19.59 **Définition des besoins.** Nous n'avons trouvé aucun document qui indique qu'une définition minutieuse des besoins avait été présentée à l'appui de l'allégation du ministère de l'Agriculture selon lesquelles, sans ce laboratoire, les maladies qui proviennent de l'étranger pourraient avoir des répercussions économiques importantes et graves sur les industries du bétail et de la volaille et, à l'étranger, sur nos marchés d'exportation.

19.60 Un rapport sur la protection contre les dangers biologiques, rédigé en 1987, signalait qu'à cette époque, le Laboratoire de virologie animale de Hull, où se faisaient les diagnostics ainsi que les recherches sur les viroses d'origine étrangère, répondait aux normes médicales qui définissent les niveaux de protection à fournir contre les dangers d'ordre biologique.

19.61 **Analyse des options.** En 1977, seule une analyse de deux options (construction ou achat de bâtiments déjà existants) a été remise, pour étude, au Conseil du Trésor et au ministère d'État des Sciences et de la Technologie. Cela se produisait donc trois ans avant l'approbation de principe du laboratoire, et cinq ans avant que n'en soient approuvés les plans. Cette analyse, qui aurait dû être mise à jour à cause de la complexité du laboratoire et de l'évolution de la technologie, était davantage un énoncé sur des questions de diagnostic et de recherche plus qu'une analyse des options qui viendraient préciser les solutions de rechange et évaluer les risques, les coûts et les contraintes théoriques. Nous n'avons pu trouver la preuve qu'une analyse soignée des options avait été faite.

19.62 **Adjudication de contrat pour la conception.** En 1981, 19 mois environ après l'autorisation du Conseil du Trésor, il y a eu adjudication d'un marché de services sans appel d'offres, avec un architecte-conseil, un ingénieur-conseil et un spécialiste des laboratoires, ce qui va à l'encontre du Règlement sur les marchés de l'État. Le MTP en a avisé le Conseil du Trésor, mais il n'a pas obtenu son approbation pour contourner le règlement. Nous n'avons trouvé aucun document qui indique comment les Travaux publics s'y étaient pris pour évaluer les connaissances et les aptitudes de ces consultants en architecture et en ingénierie.

19.63 **Établissement du plan.** La nature hautement spécialisée et hautement technique du laboratoire à construire exigeait un processus entièrement coordonné pour la

conception du plan de l'installation afin de pouvoir en cerner les exigences nombreuses et complexes, y trouver solution, et calculer les coûts. Les membres du Comité scientifique et le personnel de la Section de la gestion des installations du ministère de l'Agriculture faisaient partie de l'équipe chargée du projet.

19.64 Des désaccords surgirent en 1983 entre, d'une part, le comité du ministère de l'Agriculture et, d'autre part, le gestionnaire du projet et l'architecte-conseil des Travaux publics. Des questions pour lesquelles était requise l'approbation du ministère de l'Agriculture furent débattues au cours de réunions auxquelles n'assistait aucun spécialiste. Des représentants du ministère de l'Agriculture nous ont déclaré qu'il n'existait pas de calendriers distincts pour indiquer les dates fixées pour la fin de chaque étape des travaux, les dates auxquelles ils seraient appelés à intervenir et les exigences à respecter dans chaque cas. Le MTP nous a déclaré qu'il avait tenu le ministère de l'Agriculture entièrement au courant. À notre avis, l'on n'a pas suffisamment tenu compte des préoccupations du ministère, comme cela se fait habituellement entre agent et client.

19.65 Des représentants d'Agriculture Canada après une séance d'information donnée par le ministère des Travaux publics, ont décidé que les coûts des projets d'immobilisations et d'entretien allaient au-delà des capacités financières de leur ministère. Le coût estimatif du laboratoire proposé, y compris les frais, imputés en fonction du marché, pour les services fournis par le MTP, s'élevait à 92,9 millions de dollars. Le ministère de l'Agriculture a donc élaboré d'autres solutions de rechange pour le laboratoire proposé.

19.66 Le ministère de l'Agriculture, au mois d'octobre 1986, a demandé au Conseil du Trésor de suspendre son approbation de la construction du laboratoire proposé pour une période de trois ans jusqu'à ce qu'il puisse faire une révision de ses exigences de programme et du plan du laboratoire.

19.67 Le ministère de l'Agriculture, au mois d'avril 1987, a approuvé une somme de 100 000 dollars pour une étude dont l'objet était d'évaluer les solutions provisoires et de :

> trouver une solution de rechange temporaire à la construction du nouveau laboratoire de virologie et pour réduire le projet à des dimensions acceptables. Cette solution, disait-il, devait lui permettre de remettre rapidement le projet initial sur rails advenant que l'on trouve les fonds requis... La Direction générale aura à trouver à l'extérieur d'Ottawa un emplacement qui serait plus acceptable... (Traduction)

19.68 Les difficultés que présentèrent la planification et la coordination ainsi que les exigences complexes et particulières dont il fallait tenir compte pour l'élaboration du plan du laboratoire ont entraîné l'élaboration d'un plan de laboratoire qui était loin d'une installation d'un coût raisonnable, que désirait le ministère de l'Agriculture.

19.69 Le ministère de l'Agriculture maintient que le laboratoire proposé est toujours aussi nécessaire et essentiel, et il cherche des solutions de rechange pour sa construction.

19.70 Le ministère des Travaux publics a déjà versé une somme de 4,8 millions de dollars, puisée à même son Programme de logement, pour l'élaboration des plans et devis d'un laboratoire de virologie animale unique. À notre avis, les plans et devis ne peuvent être utilisés puisque le ministère de l'Agriculture ne peut financer le projet et cherche à lui donner des dimensions plus modestes. Nous sommes au courant que l'architecte-conseil souligne que du travail supplémentaire a été effectué et que les frais s'élèvent à 735 000 dollars. Le MTP est en voie de négocier la réclamation.

LES SERVICES SPÉCIAUX DE VOL

Introduction

19.71 Les ministères fédéraux ont souvent besoin, pour la réalisation des objectifs de leurs programmes, de services de vol qui ne sont pas fournis par des transporteurs commerciaux.

19.72 À cette fin, ils acquièrent des aéronefs qu'ils utilisent à des fins autres que celles des appareils utilisés par les transporteurs commerciaux. Par exemple, il est des cas où un appareil doit être modifié en grande partie afin d'y installer du matériel et des instruments spéciaux pour effectuer des essais dans le cadre de projets de recherche et de développement ou pour capter et enregistrer des données géophysiques ou d'autres données. Il y a également utilisation d'appareils affrétés pour des vols vers des secteurs géographiques que ne servent pas les circuits commerciaux réguliers ou dans les cas où la destination et la date d'intervention sont essentielles : par exemple, pour appuyer des missions de recherche ou des équipes qui ont à faire des relevés dans des régions éloignées ou qui ont à intervenir en milieu hostile, par exemple lorsqu'il s'agit de combattre les feux de forêts.

Étendue de la vérification

19.73 Nous avons examiné la gestion et l'utilisation des appareils utilisés par sept ministères fédéraux qui ont consacré, en 1986-1987, 55,7 millions de dollars à l'acquisition, l'utilisation, la réparation et l'entretien des appareils. Ceci englobe 55 appareils qui sont la propriété de l'État et de 534 appareils affrétés ou loués par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services.

19.74 Nous avons écarté de notre champ de vérification le ministère de la Défense nationale parce qu'il y a eu récemment examen de l'utilisation qu'il fait de ses appareils à des fins autres que militaires. Nous avons également laissé de côté le ministère des Transports parce que ce dernier procédait à une évaluation interne de l'utilisation des appareils de sa flotte. L'étendue de la vérification prévoyait l'examen des points suivants :

- l'existence et l'utilisation de procédés et de contrôles de gestion satisfaisants;
- la conformité aux textes réglementaires;
- le relevé des besoins et leur rattachement aux objectifs officiels des programmes;
- le partage de l'utilisation des appareils;
- les programmes d'entretien et de sécurité.

19.75 Dans les sept ministères vérifiés, nous avons examiné des documents et avons interviewé les personnes qu'il fallait. Au ministère des Approvisionnements et Services, nous avons visité des centres d'opération et des centres d'entretien. Nous avons également examiné des dossiers et des rapports de projets.

Observations

19.76 Le Conseil du Trésor a publié des directives et des politiques que les ministères fédéraux doivent respecter dans leur gestion des projets. En outre, le ministère des Transports (MDT) a établi des normes d'utilisation des appareils et des conditions pour l'obtention des licences qui sont strictes afin d'avoir l'assurance que les appareils sont gardés en bon état par des mécaniciens d'entretien compétents et qu'ils sont confiés à des pilotes dûment qualifiés.

19.77 Notre vérification nous a permis de constater que les politiques, les directives et les règlements en vigueur étaient respectés et que l'utilisation des appareils pour offrir des services spéciaux de vol était clairement liée aux objectifs officiels des programmes.

19.78 Toutefois, il n'existe pas, pour l'ensemble de l'administration fédérale, de directives ou de lignes directrices qui régiraient la gestion des aéronefs si ce n'est dans un ministère. En outre, les grands utilisateurs de ces appareils ne sont pas tenus de consigner des renseignements de base uniformes sur les coûts, ce qui leur permettrait d'établir correctement les sommes à consacrer aux services de vol et de rendre compte de leur utilisation.

19.79 L'existence et l'utilisation de directives et de lignes directrices satisfaisantes, que nous jugeons essentielles à l'exercice d'une gestion et d'un contrôle financiers valables, permettraient aux ministères d'utiliser les appareils de manière plus économique et plus efficiente.

19.80 Ces directives et lignes directrices incluraient les dispositions du nouveau Règlement sur les transports aériens qui prescrivent le montant d'assurance à prendre pour la couverture de la responsabilité civile à l'égard des passagers et porteraient également sur d'autres points, notamment les procédés comptables et de communication de l'information ainsi que la question du recouvrement des coûts auprès d'autres organismes et d'autres personnes.

19.81 La section des directives administratives consacrée aux demandes d'affrètement ou de location des appareils devrait présenter une liste complète des services qui peuvent être requis afin que l'adjudicateur des contrats puisse trouver, dans les demandes produites, toutes les particularités exigées par l'utilisateur.

19.82 Les contrats que nous avons examinés, et qui avaient été attribués par le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) au nom des autres ministères pour la location ou l'affrètement d'appareils, étaient complets. Nous y avons retrouvé tous les éléments précisés dans les énoncés ministériels de mission en ce qui a trait à l'utilisation prévue des appareils. À notre avis, il y a eu appel d'offres avant que ne soient attribués les grands contrats. Nous avons noté qu'aucune disposition légale n'oblige les ministères à s'adresser au MAS pour obtenir des services de vol.

19.83 Nous avons examiné les analyses des besoins faites par le ministère utilisateur pour justifier l'acquisition de chaque appareil ou pour obtenir des services spéciaux de vol. Nous avons constaté que les besoins étaient clairement formulés et liés aux objectifs officiels des programmes. Toutefois, nous avons relevé des faiblesses précises lorsque nous avons examiné la phase subséquente de la planification, ce qui inclut l'analyse des options, le calcul des prix et de la facilité avec laquelle il est possible de se procurer le matériel ou les appareils, et la mise au point finale du projet. La lacune la plus fréquemment relevée était l'absence d'analyses économiques approfondies à l'appui des décisions finales d'acheter, de louer ou d'affréter un appareil. Il est possible que les décisions prises aient été les meilleures dans les circonstances, mais il est impossible de l'affirmer à cause de l'absence d'analyses satisfaisantes des coûts.

19.84 Nous avons noté le cas d'un hélicoptère affrété au coût de 3,7 millions de dollars pour des vols de surveillance en mer. L'affrètement s'est fait sans consultation préalable avec le MDN qui possédait l'expérience de conditions d'exploitation similaire. Jusqu'ici, l'hélicoptère n'a pas répondu aux premiers besoins opérationnels pour lesquels il avait été acquis.

19.85 L'acquisition des appareils s'est faite selon des règles établies. Malgré tout, il y a eu acquisition de plusieurs appareils en utilisant des contrats de bail-achat, opération qui, en bout de ligne, a coûté plus cher que l'achat pur et simple des appareils. Des analyses coûts-avantages et la délimitation précise des projets permettraient d'éviter ou d'éliminer ce problème.

19.86 L'une des cinq entités propriétaires d'aéronefs, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, a choisi de confier le pilotage et l'entretien de ses trois appareils à des entreprises commerciales approuvées avec lesquelles, après appel d'offres, il a signé des contrats.

19.87 Les autres ministères confient à leur personnel l'entretien et le pilotage des appareils. Dans tous les cas examinés, nous avons jugé acceptable le respect des règlements du MDT en ce qui a trait aux permis de pilotage, à l'inspection et à l'entretien des appareils ainsi qu'à la tenue des carnets de vol et des autres registres.

19.88 La complexité croissante des plans et de l'assemblage des appareils ajoute à la charge des utilisateurs et les oblige à tenir des registres précis de l'état des éléments et des ensembles essentiels qui doivent faire l'objet d'inspections périodiques et pour lesquels existent des calendriers d'entretien ou de remplacement. Nous avons constaté que le travail était fait dans tous les cas, mais qu'un groupe avait atteint la limite de ce qu'il pouvait faire manuellement. Nous avons pu remarquer que les guides d'utilisation et d'entretien étaient satisfaisants, que le personnel recevait une formation valable et que les mesures de sécurité en vigueur étaient bonnes.

19.89 À notre avis, les procédés utilisés pour l'adjudication des contrats d'affrètement de services de vol sont satisfaisants. Toutefois, nous avons noté que les procédés utilisés par les ministères examinés pour demander l'affrètement de transporteurs aériens pourraient être

améliorés s'il y avait normalisation des procédés et publication de lignes directrices qui régiraient le processus.

19.90 Nous avons constaté, dans les cas où les ministères utilisateurs avaient obtenu plusieurs affrètements de court terme, qu'on avait raté l'occasion d'augmenter le pouvoir de négociation en ne groupant pas ces contrats.

Observations sur les ministères

Le ministère des Pêches et des Océans

19.91 Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) a besoin d'une série de navires et d'appareils pour effectuer la surveillance des flottes de pêcheurs et assurer l'application des lois. En 1987, le MPO a été autorisé à affréter un appareil à voilure fixe, un «Beechcraft King Air B-200», ainsi qu'un hélicoptère, le «MBB BO-105», afin de pouvoir assumer ses responsabilités à l'intérieur de la zone canadienne de pêche de 200 milles au large de Terre-Neuve.

19.92 Le ministère utilise ses propres navires et des vaisseaux affrétés pour faire la surveillance de surface. Il compte également sur les appareils fournis par le ministère de la Défense nationale ainsi que sur des aéronefs affrétés pour la surveillance aérienne des activités de pêche. Le ministère des Pêches et des Océans peut obtenir une aide supplémentaire du ministère de la Défense nationale en se prévalant d'un protocole d'entente dans lequel est précisée la répartition des frais entre les deux ministères.

19.93 Les caractéristiques de performance des appareils pour les activités de surveillance et de contrôle du respect des lois ont été précisées dans un rapport rédigé en 1981 mais qui s'appuyait sur des données de 1977, 1978 et 1979. Il n'y a pas eu de révision de ces caractéristiques, même si les données qui constituent leur assise sont vieilles de presque dix ans. De plus, le rapport était fondé sur l'hypothèse erronée que les bateaux de pêche étaient éparpillés au hasard sur l'ensemble du territoire de pêche plutôt que concentrés dans des secteurs précis.

19.94 **Appareil à voilure fixe.** Le ministère, en ce qui a trait à l'affrètement du «Beechcraft», donnait suite à une proposition spontanée d'une entreprise commerciale. Cette offre comprenait, en plus de l'utilisation de l'appareil, celle d'un radar de recherche, à la fine pointe de la technologie.

19.95 Le ministère avait calculé qu'en opérant à partir de St-Jean (Terre-Neuve), le rapport coût-efficacité du «Beechcraft» serait quatre fois supérieur à celui de l'appareil «Tracker» fourni par le ministère de la Défense nationale (MDN) pour une capacité de surveillance équivalente. Il faut ajouter ici que les patrouilles de contrôle des pêches ne constituent pas les missions premières des appareils du MDN.

19.96 **Hélicoptère.** Le MPO, lorsqu'il a voulu faire approuver l'acquisition d'un hélicoptère d'un type particulier, a proposé d'accroître en fin de compte sa capacité de manière à pouvoir réaliser des missions de surveillance et de contrôle du respect des lois jusqu'à deux cents milles au large des côtes de Terre-Neuve. Le ministère, lorsqu'il a établi sa justification du projet d'essai de trois ans, a élaboré les tâches à accomplir, mais s'est fondé sur le profil de mission de l'hélicoptère utilisé par la Garde côtière canadienne. Il n'a pas élaboré un profil de mission qui fût propre à l'appareil désiré, bien que son rôle diffère grandement de celui de la Garde côtière canadienne.

19.97 Il y a eu affrètement de l'hélicoptère pour le projet, et cela au coût de 3,7 millions de dollars.

19.98 Dans son analyse de l'utilisation possible de l'hélicoptère au large des côtes de Terre-Neuve, le MPO n'a pas tenu compte de l'expérience acquise par le ministère de la Défense nationale dans l'utilisation d'hélicoptères embarqués sur des navires de taille comparable. S'il avait procédé ainsi, le MPO aurait pu envisager les contraintes opérationnelles qui pouvaient limiter l'utilisation des hélicoptères en mer avant de décider de se porter acquéreur de cet appareil. La haute direction ne possède donc pas l'assurance que cet appareil sera rentable pour ce qui est de patrouiller au large des côtes ni qu'il sera en mesure de satisfaire aux besoins opérationnels du ministère.

19.99 Le pilote de l'hélicoptère doit s'en tenir aux règles du vol à vue et aux manoeuvres d'appontage libre (sans dispositif d'aide). Il faut donc que les conditions en mer soient favorables, ce qui, d'après des observations s'étalant sur plusieurs années, ne se produira que pendant moins du tiers du temps environ où les navires seront en mer. Tant que l'hélicoptère ne pourra être piloté qu'au vol à vue et tant qu'il ne pourra se poser qu'en effectuant les manoeuvres d'appontage libre, nous estimons que sa rentabilité équivaudra à moins de 10 p. 100 de celle des autres options, par exemple l'utilisation combinée des navires existants et des appareils à voilure fixe que le ministère pourra affréter.

Le ministère de l'Agriculture

19.100 Le ministère fédéral de l'Agriculture possède un «Cessna 188», acheté en 1981, dont l'utilisation et l'entretien sont confiés à l'Institut pour la répression des ravageurs forestiers (IRRF), situé à Sault-Ste-Marie. On s'en sert pour faire l'évaluation de divers produits pesticides et pour mettre au point des techniques utiles de pulvérisation.

10.101 Un technicien/pilote breveté, en plus de piloter l'appareil et d'en assurer l'entretien, change ou modifie le système de vaporisation, fait des essais de pulvérisation et le reste du temps travaille comme employé permanent de l'Institut.

19.102 La saison de pulvérisation va du début du mois de mai jusqu'à la fin du mois de septembre. La plus grande partie du temps est consacrée à la préparation du matériel, à faire passer l'appareil d'un emplacement de recherche à l'autre, à attendre que se produisent les conditions météorologiques favorables et qu'arrivent les étapes voulues du cycle de croissance des ravageurs forestiers. Ces données, ainsi que la nécessité de vérifier si le matériel de

pulvérisation a été débarrassé de toute trace de produit utilisé antérieurement, expliquent, selon le ministère, ce pourquoi il n'a pas continué d'affréter des appareils.

19.103 Le carnet de vol du pilote de l'avion ne donne que 38 heures de vol en 1984-1985, 21 heures en 1985-1986 et 30 heures en 1986-1987.

19.104 La station de recherche de St-Jean, du ministère de l'Agriculture, a pris des arrangements avec l'Établissement aéronautique national (EAN) du Conseil national de recherches pour que soit mis en oeuvre un programme expérimental de pulvérisation. À notre avis, le ministère devrait envisager la possibilité de fusionner son programme avec celui de l'EAN afin que le «Cessna» puisse servir pour d'autres projets.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (ÉMR)

19.105 Le ministère possède et utilise trois appareils :

- un «Convair CV-580» dont la responsabilité est confiée à la Division de l'acquisition des données du Centre canadien de télédétection;
- un «Short Skyvan» confié à la Sous-division de la géophysique d'exploration de la Direction de la géologie du continent et des ressources minérales;
- un «Beechcraft Queenair» confié à la Division de la géophysique et qui sert à effectuer des levés géomagnétiques en vol.

19.106 Le pilotage et l'entretien des trois appareils ont été confiés à une entreprise commerciale reconnue avec laquelle le ministère a signé un contrat.

19.107 L'achat des trois appareils que possède l'ÉMR a été effectué en conformité avec les règles établies et leur utilisation vise l'atteinte d'objectifs de programme précis. La décision d'acheter plutôt que d'affréter les appareils s'est fondée sur divers facteurs, notamment la nécessité de modifier les appareils afin qu'on puisse y installer le matériel requis et afin que l'on puisse y utiliser de nouveaux capteurs ultra-sensibles.

19.108 Toutefois, nous n'avons trouvé aucune preuve indiquant que la décision d'acheter les appareils plutôt que de les louer s'appuyait sur les résultats d'analyses économiques poussées.

19.109 Certains des services de vol utilisés par l'ÉMR visent à satisfaire des obligations prévues dans des accords de coopération conclus entre le ministère, diverses provinces et des secteurs de l'entreprise privée.

19.110 Le ministère utilise indirectement des aéronefs lorsqu'il fait appel à des entreprises du secteur privé pour effectuer des relevés, établir des cartes et faire d'autres travaux de ce genre. Il y a appel d'offres pour l'adjudication de ces contrats.

19.111 Le ministère, en plus d'utiliser ses propres aéronefs, affrète souvent d'autres appareils. Le service qui a le plus souvent recours à l'affrètement d'appareils est celui qui s'occupe de l'Étude du plateau continental polaire (ÉPCP). Ce service a utilisé jusqu'à 21 appareils à voilure tournante et 3 appareils à voilure fixe en vertu d'affrètements d'une durée de trois ans. Au besoin, il signe également des affrètements de courte durée, en vue de l'utilisation d'autres appareils.

19.112 L'ÉPCP a été lancée en 1958 avec mission d'effectuer des études scientifiques dans l'Arctique (plus précisément dans les îles de l'Arctique et dans l'Océan Arctique) et de collaborer avec d'autres groupes qui réalisent des travaux similaires. Depuis, l'orientation de la mission s'est quelque peu modifiée et on demande surtout, maintenant, au service de fournir un appui logistique aux scientifiques des secteurs privé et public qui effectuent des recherches et des travaux scientifiques dans ce secteur du pays. Il y a eu approbation en juin 1986 d'un nouvel énoncé de mission qui tient compte de cette orientation différente.

19.113 Le service de l'ÉPCP a fourni un appui logistique à 221 missions au cours de l'exercice 1987-1988. Les dépenses, au cours de cet exercice, se sont chiffrées à 7,45 millions de dollars et, de cette somme, il y a eu récupération de 2,36 millions de dollars auprès des utilisateurs du service. Le nombre d'heures de vol au cours de la période a atteint 5 600 heures pour les hélicoptères et 2 500 heures pour les appareils à voilure fixe.

19.114 Nous n'avons trouvé aucune analyse coûts-avantages à l'appui de la décision de louer les appareils plutôt que de les acheter.

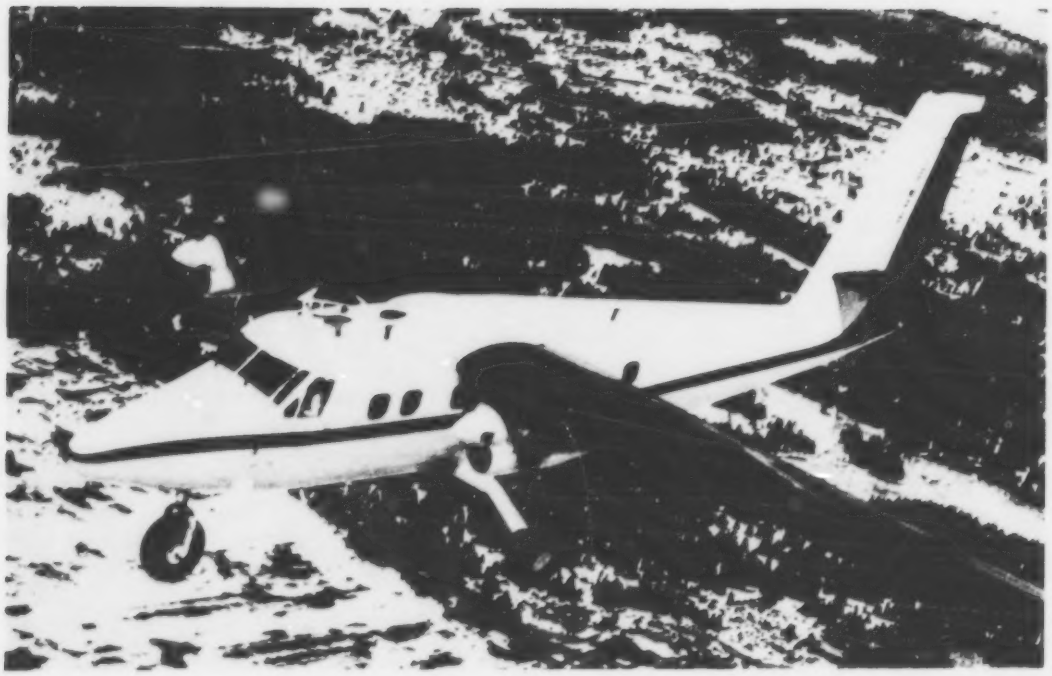
La Gendarmerie royale du Canada (GRC)

19.115 La GRC utilisait 32 appareils au moment où nous avons effectué notre vérification.

19.116 La planification de l'acquisition des appareils fait partie intégrante du processus général de planification de l'acquisition des immobilisations. Il existe un plan quinquennal pour le remplacement des appareils et l'acquisition de nouveaux aéronefs en fonction des besoins précisés par le quartier général pour la réalisation des tâches opérationnelles ou pour répondre aux besoins opérationnels formulés par les provinces avec lesquelles la Gendarmerie a signé des ententes de service. Dans ce dernier cas, les coûts d'acquisition ou de remplacement des appareils sont partagés avec chaque province, en conformité avec les dispositions des ententes de service.

19.117 L'utilisation des appareils est fonction des besoins opérationnels, notamment :

- le transport du personnel chargé des enquêtes;



Un «Twin Otter» qu'exploite la GRC pour répondre aux exigences de services de police fournis dans l'ensemble du pays et auprès des provinces (voir le paragraphe 19.116).

- les recherches aériennes;
- le transport des prisonniers;
- le transport de témoins de la Couronne;
- le transport des officiers et du personnel, y compris le personnel des sous-traitants, vers des postes isolés où ils doivent effectuer des inspections, des réparations, ou d'autres tâches;
- le transport aller-retour des personnes à charge du personnel des postes isolés lors des périodes de congé ou pour des raisons médicales;
- le transport des marchandises.

19.118 Les données sur les vols sont produites chaque mois par chaque service de vol local pour tous les appareils et pour tous les vols. Nous avons examiné ces données pour tous les appareils et pour une période de deux mois en 1987. Tout était en ordre. Nous avons, cependant, relevé qu'au cours de cette période la GRC avait transporté quelque 4 200 personnes n'appartenant pas à la Gendarmerie parmi lesquelles l'on comptait environ 1 500 prisonniers et 1 600 personnes à charge. Les autres passagers étaient des membres d'autres forces policières, des employés d'autres ministères ou des employés de sous-traitants. Selon les données de cet échantillon de données couvrant une période de deux mois, les

appareils de la GRC transportent chaque année quelque 25 000 passagers qui n'appartiennent pas à la Gendarmerie.

19.119 Le transport de personnes n'appartenant pas à la GRC est régi par les politiques et les procédés de fonctionnement qui, dans l'ensemble, sont satisfaisants. Toutefois deux points nous semblent préoccupants.

19.120 Nous avons noté qu'il y avait eu parfois transport de personnes à charge non accompagnées. Le texte de la politique gouvernementale indique que ces personnes ne peuvent être transportées sans autorisation du sous-chef du ministère ou du chef de l'organisme. Présentement, c'est le commandant de division, ou son remplaçant, qui autorise les voyages de ce genre. À notre avis, il faudrait que la GRC revoie sa politique sur le transport des personnes n'appartenant pas à la Gendarmerie et qu'elle voie à ce que soit délégué, aux niveaux désirés, le pouvoir d'autoriser ce genre de transport.

19.121 Nous avons aussi remarqué que la GRC avait une politique de recouvrement des coûts de transport du personnel d'autres ministères gouvernementaux. Cette politique n'est pas appliquée puisqu'il est difficile, sinon impossible, de faire le partage entre le coût du transport et le coût des services pour lesquels est fourni le transport. Nous sommes d'avis que la GRC ferait bien de revoir également sa politique de recouvrement de ces coûts et d'évaluer les avantages et les coûts qu'offrirait son application aux services de vol. La Gendarmerie pourrait aussi envisager la possibilité, pour son recouvrement des coûts, de se fonder sur un barème en fonction de type d'appareil utilisé.

19.122 Il serait possible, selon nous, avec un système de ce genre, de recouvrer quelque 200 000 dollars auprès des passagers que l'on transporte présentement sans frais.

19.123 La GRC effectue elle-même les grands travaux d'entretien périodique des appareils dans les installations du ministère fédéral des Transports, à Ottawa. À une certaine époque, elle confiait les travaux d'entretien à des entreprises commerciales. Une comparaison des coûts a été faite pour les grandes inspections des appareils «Twin Otter». Les contrats d'entretien des entreprises commerciales se chiffraient à environ 80 000 dollars. Le coût des mêmes travaux confiés au personnel compétent de la Gendarmerie se serait chiffré autour de 39 800 dollars, ce qui comprend le coût de la main-d'oeuvre, des pièces de remplacement et des matières consommables.

19.124 Nous avons examiné les manuels et les méthodes d'entretien qu'utilise la Gendarmerie. Tous les travaux normaux d'entretien s'y retrouvent. Un point cependant nous semble plus faible. Il s'agit des tableaux d'entretien. Les appareils sont de plus en plus complexes et un nombre croissant de pièces et de sous-systèmes doivent être inspectés, révisés ou remplacés en fonction du nombre d'heures d'utilisation, de divers cycles, de dates fixes de révision ou d'autres facteurs. L'utilisateur des appareils doit donc noter non seulement l'utilisation faite de l'appareil mais également celle des pièces et des sous-systèmes vitaux. Chaque détachement effectue présentement ces relevés manuellement. Il n'existe pas de relevé central et global, si ce n'est celui de l'utilisation générale de l'appareil et des moteurs. Nous croyons que la GRC devrait, comme mesure de sécurité supplémentaire,

utiliser une banque informatique centrale dans laquelle seraient entrées les données sur l'utilisation des appareils et sur l'usure des pièces.

19.125 Les stocks de pièces de rechange sont fonction de l'utilisation faite de chaque pièce. Le niveau des stocks est tenu au minimum. En gros, on se fie aux manufacturiers pour obtenir les pièces requises et la GRC ne garde en stock que les pièces dont elle pourrait avoir besoin au cours de la période de réapprovisionnement.

19.126 Afin d'assurer le réapprovisionnement, la GRC utilise une quarantaine de contrats pour la réparation et la révision des pièces réparables et une quarantaine d'offres permanentes pour son approvisionnement en matières consommables.

19.127 Le registre d'inventaire présente une liste d'environ 4 800 articles différents dont la valeur totale est de deux millions de dollars. Le système d'inventaire est manuel (inscription sur fiches).

19.128 Le système manuel d'inventaire fonctionne bien, permet d'avoir en mains les pièces requises et de garder au niveau minimum le volume des réserves. Toutefois, ce système se situe à la limite de ce que le personnel qui l'utilise est capable de faire. Nous croyons qu'il existe sur le marché des progiciels qui permettraient à la GRC d'effectuer son contrôle des stocks de manière plus efficiente.

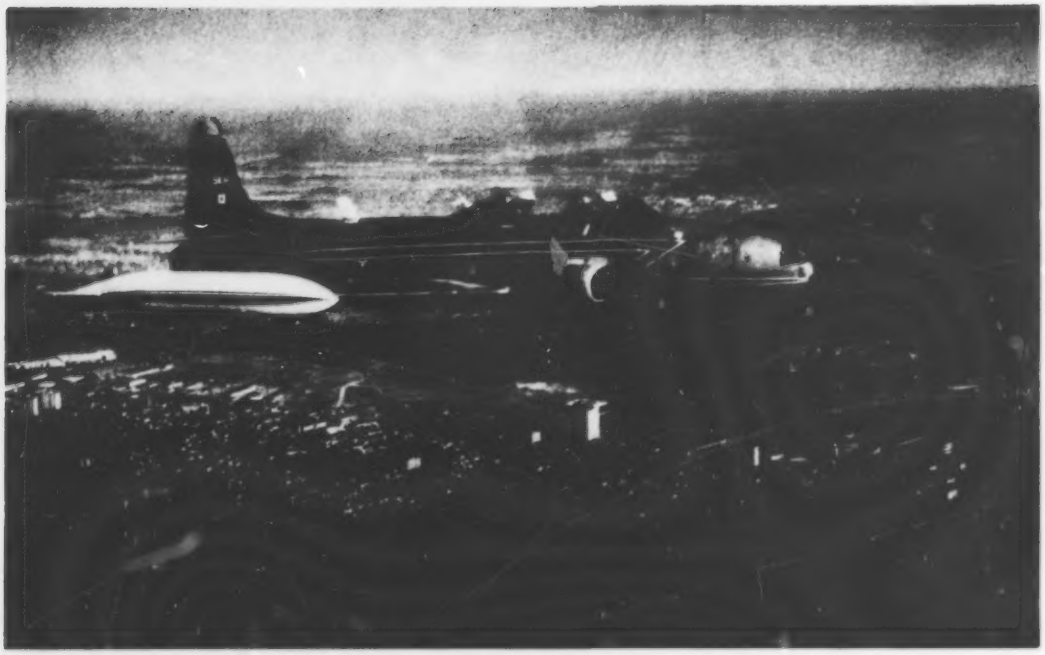
Le Conseil national de recherches (CNR)

19.129 Les neuf appareils que possède le CNR sont utilisés par le Laboratoire de recherche en vol (LRV) de l'Établissement aéronautique national (EAN). Le LRV a pour mission de faire des recherches sur la mécanique de vol, de mettre au point des technologies pour systèmes de vol et d'effectuer diverses études scientifiques en vol.

19.130 Les projets de recherche et de développement sont, de manière générale, des entreprises multilatérales auxquelles collaborent le secteur privé ou d'autres organismes gouvernementaux. Ces projets sont confiés à des équipes qui regroupent des scientifiques de divers horizons et demandent l'utilisation d'une installation aéronautique ainsi que des dispositions de financement commun qui apportent des fonds au CNR.

19.131 Tous les aéronefs servent à effectuer des recherches scientifiques et sont donc équipés de divers instruments pour capter et enregistrer les données requises. Il y a coopération entre pilotes et ingénieurs lorsqu'il s'agit de prévoir l'installation des instruments tout en préservant la configuration de l'appareil afin d'en assurer le bon fonctionnement et la sécurité.

19.132 Nous avons constaté que le contrôle général exercé sur l'utilisation de l'installation était valable. Tous les manuels traitant des opérations de vol et de l'entretien des



Un «T-33» qu'utilise le Conseil national de recherches pour des projets de recherche à haute altitude. Le CNR exploite un parc d'aéronefs pour effectuer des recherches scientifiques (voir le paragraphe 19.129).

appareils sont complets et pertinents. Les procédés de formation et les mesures de sécurité sont également complets et satisfaisants.

19.133 Notre examen de la fonction «entretien» nous a permis de découvrir une activité bien structurée et bien contrôlée, exception faite de deux points, qui pourrait servir de modèle pour l'exploitation de petites flottes aériennes à l'intérieur desquelles l'on retrouverait plusieurs appareils de marques et de types différents.

19.134 Le coeur du système est un programme servant un réseau de trois micro-ordinateurs. Les rapports font le point pour chaque appareil et indiquent le nombre d'heures de vol à effectuer avant la prochaine inspection, la prochaine révision ou le remplacement d'une pièce ou d'un ensemble de pièces.

19.135 Nous avons relevé que le système d'information financière ne fournit pas les renseignements sous une forme qui permette le calcul rapide des coûts pour chaque appareil, puisque ce système est surtout axé sur les projets. En conséquence, on ne dispose pas du coût réel de l'utilisation et de l'entretien de chaque appareil lorsqu'il s'agit d'effectuer les évaluations du rendement. Le CNR prévoit utiliser un micro-ordinateur pour corriger cette lacune.

19.136 Il n'existe pas de chiffres précis sur la valeur des stocks des pièces de remplacement. Des efforts ont été faits afin d'améliorer la section désirée du système d'inventaire central des stocks du CNR, mais les données en demeurent peu fiables. Néanmoins, on travaille à élargir la banque de données du système de contrôle de l'entretien afin de fournir, à l'avenir, la valeur totale, et par catégories, des stocks.

19.137 Au CNR, l'Institut de recherche en construction, le Laboratoire de recherches de l'Atlantique et le Programme d'entraînement des astronautes de la Division de l'espace utilisent également des appareils affrétés.

19.138 Nous avons pu vérifier que le CNR utilise l'affrètement de manière raisonnable, pertinente, et en fonction des objectifs officiels des programmes. Chaque fois que la chose est possible, le Conseil a recours aux appareils qu'utilisent d'autres organismes ou ministères; on peut citer comme exemple la participation du CNR à l'Étude du plateau continental polaire, étude que dirige le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le ministère de l'Environnement

19.139 Le Service canadien des parcs et le personnel du Programme des services de l'environnement, au ministère de l'Environnement, utilisent des aéronefs.

19.140 Le Service canadien des parcs, pour louer ou affréter les appareils dont il a besoin, utilise des contrats ministériels, des contrats passés avec le MAS et des offres permanentes individuelles signées avec des entreprises des régions. Il ne possède pas en propre d'appareils. La plupart des services de vol loués ou affrétés le sont auprès d'entreprises régionales par l'intermédiaire du Groupe des services aériens et de levé du MAS, dont les locaux sont à Hull, au Québec. Ce Groupe offre les services d'experts-conseils dans les domaines de l'aviation et de l'affrètement d'aéronefs.

19.141 Des offres permanentes remplacent les contrats lorsqu'il faut se procurer des appareils au fur et à mesure des besoins, et pour de courtes périodes. La durée des offres permanentes est habituellement d'un an. L'offre permanente présente un désavantage : le transporteur aérien peut se désister sans que le ministère puisse exercer un recours judiciaire.

19.142 En plus de faire la demande des services de vol par l'intermédiaire du Groupe des services aériens et de levé, les bureaux régionaux, à l'occasion, louent et affrètent des appareils directement par appels d'offres pour certains projets.

19.143 Le Service canadien des parcs se sert d'aéronefs pour diverses activités : la lutte contre les incendies et leur suppression; les recherches sur la faune; les opérations de recherche et de sauvetage; le contrôle aérien du respect des lois visant à protéger les animaux sauvages; les patrouilles de contrôle des sources de fumée et les patrouilles d'application des lois; les patrouilles le long des limites des parcs et diverses autres tâches liées à la gestion des parcs.

19.144 Chaque région définit ses besoins de services de vol compte tenu des bons résultats obtenus dans le passé, des coûts, de la capacité de chaque appareil à effectuer les missions demandées et de la capacité à se procurer sur place les aéronefs requis.

19.145 La gestion des appareils est déléguée au personnel sur le terrain qui administre sur place, de façon plus ou moins indépendante, ses besoins en matière de vol.

19.146 Chaque région ne peut réaliser des économies en coordonnant l'utilisation des appareils que de façon limitée, en raison de la diversité des tâches à accomplir, du nombre limité de transporteurs autorisés disponibles et des restrictions qu'imposent les dispositions relatives à la protection de base dans le nouveau Règlement sur les transports aériens.

19.147 Le Parc national Wood Buffalo produit un rapport annuel sur les feux de forêts recensés par saison, avec indication des heures d'utilisation des hélicoptères et des appareils à voilure fixe retenus par contrat pour la lutte contre les incendies et la réalisation des activités du parc. Les coûts des contrats, de l'utilisation des appareils, de l'entretien, ainsi que les frais pour droit d'usage, pour chaque appareil, ne figurent pas dans ce rapport. Il devient alors difficile de déterminer si les appareils sont rentables et d'évaluer la mesure dans laquelle chacun a été utilisé de la manière la plus efficiente et la plus économique pour la suppression et le contrôle des incendies. De plus, le bureau régional n'a pas examiné les avantages économiques à long terme que présenterait l'utilisation d'appareils de lutte contre les incendies, plus modernes, dotés d' une plus grande charge utile, examen qui permettrait de déterminer la solution la plus rentable pour le ministère.

19.148 La Direction de la vérification interne n'a ni évalué ni vérifié l'utilisation que font les bureaux régionaux des services spéciaux de vol pour assurer le bon état des parcs. À notre avis, un examen et une évaluation périodiques de l'utilisation générale que fait le ministère de ces services seraient utiles pour les cadres supérieurs du ministère ainsi que pour les utilisateurs de ces services.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)

19.149 Le MAINC ne possède pas en propre d'aéronefs, mais a souvent recours à l'affrètement. Le coût déclaré des services de vol ainsi affrétés s'est chiffré, au cours de l'exercice de 1986-1987, à 20,4 millions de dollars. Les appareils ont servi à transporter des personnes et des marchandises entre des régions éloignées, à transporter des malades ou des blessés vers des hôpitaux, et à faire enquête sur les sources de fumée et sur des risques possibles d'incendie.

19.150 Nous avons observé que le ministère avait établi un système et des procédés appropriés pour la préparation des demandes de contrats et les accords d'offres permanentes. Selon nous, on pourrait modifier le système de manière à ce qu'il y soit tenu compte des dispositions du nouveau Règlement sur les transports aériens, des responsabilités de gestion, et des circonstances dans lesquelles les services de vol peuvent être obtenus.

SUBVENTIONS OU CONTRIBUTIONS PROVENANT DE SOURCES MULTIPLES

Données de base

19.151 Le gouvernement fédéral dispose d'un certain nombre de programmes qui offrent des subventions ou des contributions afin d'encourager les entreprises ou les particuliers à réaliser des objectifs sur le plan social, économique ou culturel. Il se peut que certains projets soient admissibles à des fonds en provenance de plus d'un programme. Un demandeur peut, par exemple, être admissible à recevoir de divers ministères des fonds à consacrer à la recherche, à ses usines et au matériel, à la commercialisation internationale ou à la formation des employés.

19.152 Au cours de notre vérification, nous avions pour objectif de déterminer s'il existe un risque important que des projets puissent recevoir des fonds provenant de plus d'un programme de l'État, sans que les autres ministères donateurs le sachent ou en contravention des politiques du gouvernement. Nous présumons qu'un ministère qui finance un projet devrait savoir si ce projet reçoit déjà des fonds de l'État lorsqu'il détermine le degré d'aide à fournir ou lorsqu'il paie les coûts engagés relativement au projet.

Étendue

19.153 Nous nous sommes concentrés sur des programmes destinés à aider des entreprises commerciales, par exemple ceux que financent ordinairement le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) et le Conseil national de recherches (CNR) plutôt que sur des programmes de développement social. À l'aide de données tirées des Comptes publics du Canada, nous avons relevé les noms de bénéficiaires qui reçoivent des paiements de deux ministères fédéraux ou plus. À partir de cette liste, nous avons dégagé 38 bénéficiaires qui avaient reçu au moins une contribution du CNR ou du MEIR.

19.154 Nos observations portent sur un échantillon de 21 de ces bénéficiaires. Nous avons examiné 114 contributions qui leur ont été versées et qu'ont administrées huit ministères. Le montant autorisé global de ces contributions s'est chiffré à 55,3 millions de dollars.

Observations et recommandations

19.155 Nous avons constaté que cinq des bénéficiaires avaient reçu des contributions provenant de plus d'un ministère, relativement aux mêmes projets ou à des projets étroitement liés. Dans trois des cinq cas, les deux ministères donateurs ignoraient qu'ils versaient tous deux des fonds à des projets de recherche et de développement étroitement liés ou à des parties différentes d'un même projet. Rien n'indiquait que les ministères en cause avaient échangé de l'information précise sur les coûts présentés. Dans l'ensemble, vu le manque de documentation, nous n'avons pu établir si les deux ministères avaient payé les mêmes coûts de projets. Nous avons constaté, cependant, que dans un des trois cas se rapportant à un projet de recherche et de développement financé simultanément par le CNR et le MEIR (pour de nouvelles techniques de sciage), certains coûts peu élevés ont été payés en double. Nous avons constaté que le bénéficiaire avait réclamé, auprès des deux ministères, le paiement des

coûts de consultation de 7 130 dollars. Les ministères n'étaient pas au courant de ce chevauchement. Lorsque nous avons attiré l'attention du MEIR sur cette situation, le ministère a pris des mesures en vue de recouvrer cette somme.

Conclusion

19.156 Dans le cas des projets financés par plus d'un ministère, la communication entre les ministères a été insuffisante et il y avait risque de financement en double.

19.157 Les ministères qui ont des programmes connexes réalisés par le biais de subventions et contributions devraient se communiquer les noms des bénéficiaires et la nature des projets qu'ils financent. Si les ministères se rendent compte qu'ils financent les mêmes travaux ou des travaux semblables, ils devraient s'échanger des renseignements sur les demandes de paiement pour faire en sorte qu'il ne se fasse aucun financement en double imprévu.

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	20.1
Le Secrétariat d'État du Canada - Programme canadien de prêts aux étudiants - 1984, chapitre 14	
Étendue et observations	20.5
Nouvelle orientation	20.10
La Commission de la Fonction publique - 1985, chapitre 6	
Données de base	20.16
Étendue du suivi	20.19
Conclusion générale	20.20
Sommaire selon les observations formulées	20.21
Recommandations du Comité des comptes publics	20.41
Douanes Canada - 1985, chapitre 7	
Introduction	20.44
Application concrète des lois et des accords interministériels	20.48
Procédure utilisée pour faciliter et contrôler l'admission des voyageurs	20.51
Procédure utilisée pour faciliter et contrôler l'importation des marchandises à des fins commerciales	20.55
Mesures des résultats de l'application de la loi dans les bureaux de douane	20.62
Conclusion	20.63
La Commission de réforme du droit du Canada - 1985, chapitre I0	
Introduction	20.64
Constatations	20.65
Conclusion	20.70
La Commission canadienne des droits de la personne - 1985, chapitre 11	
Introduction	20.71
Constatations	20.72
Conclusion	20.77
Les dépenses fiscales - 1986, chapitre 4	
Introduction	20.78
Stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables	20.80
La gestion des dépenses fiscales	20.83
Le régime fiscal et les sociétés d'État	20.86
L'information destinée au Parlement	20.88
Conclusion	20.90

	Paragraphe
Le ministère du Solliciteur général - Service correctionnel du Canada - 1986, chapitre 7	
Introduction	20.91
Constatations	20.93
Conclusion	20.118
Le ministère de l'Agriculture - 1986, chapitre 8	20.119
Le ministère des Affaires extérieures - Activités liées au commerce - 1986, chapitre 9	
Introduction	20.124
Étendue et méthodologie	20.126
Conclusion générale	20.128
Les niveaux de service	20.129
Le recouvrement des coûts	20.133
Les relations opérationnelles avec d'autres ministères	20.138
Planification et surveillance des missions	20.140
Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME)	20.146
Renseignements sur le marché	20.150
Information commerciale	20.153
Politiques de gestion des ressources humaines	20.155
Systèmes d'information de gestion des ressources humaines	20.159
Mesure de l'efficacité et rapports	20.161
Le département des Assurances - 1986, chapitre 12	20.164
La surveillance des institutions financières	20.167
La surveillance des régimes de pension	20.174
Les services actuariels	20.181
Rapports au Parlement	20.183
La planification et l'évaluation	20.184
Le recouvrement des coûts	20.185
Le portefeuille des Affaires des anciens combattants - 1986, chapitre l3	20.186
Vérifications spéciales - 1986, chapitre 14	
Les publications gratuites	20.191
Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources	
- La gestion des communications avec le public	20.202
- Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada	20.211
Le Conseil de recherches en sciences humaines	20.219

20

SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS LES RAPPORTS ANTÉRIEURS

Introduction

20.1 Nous faisons, pour la quatrième année, état des mesures prises par les ministères et les organismes en réponse aux observations et recommandations formulées par le Bureau. Nous croyons que ce travail de suivi, qui, en général, s'effectue deux ans après la publication des chapitres dans le Rapport annuel, a été utile et a permis de tenir le Comité des comptes publics et le Parlement au courant des mesures prises pour combler les lacunes relevées.

20.2 Le progrès accompli dans la prise de mesures varie considérablement. Dans certains cas, beaucoup de progrès a été accompli; dans d'autres cas, peu a été fait. À la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, les programmes et l'organisation avaient changé d'une façon si spectaculaire depuis notre Rapport de 1986 que nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il ne serait pas utile d'entreprendre un travail de suivi.

20.3 Le ministère de l'Agriculture avait fixé le 31 octobre 1988 comme date-cible finale pour la mise en oeuvre des mesures correctives prévues, en réponse à notre Rapport de 1986. Aussi avons-nous reporté à 1989 le suivi auprès de ce ministère. Cette année, nous faisons rapport sur le travail de suivi de quatre chapitres de 1985, travail qui a été retardé pour des raisons semblables, et d'un chapitre de 1984 qui avait également fait l'objet d'un suivi en 1986.

20.4 Les rapports de suivi des chapitres de 1986 qui traitent de Pêches et Océans - Les pêches dans le Pacifique et en eaux douces et des Affaires indiennes et du Nord canadien ont été placés dans les rapports de cette année sur ces ministères, soit dans les chapitres 13 et 14 respectivement.

LE SECRÉTARIAT D'ÉTAT DU CANADA - PROGRAMME CANADIEN DE PRÊTS AUX ÉTUDIANTS - 1984, CHAPITRE 14

Étendue et observations

20.5 Notre vérification de 1984 a englobé tous les secteurs opérationnels importants du Secrétariat d'État, dont le Programme canadien de prêts aux étudiants. Nous avions alors relevé des lacunes reliées à la gestion d'un nouveau système en voie d'élaboration. En 1986, nous avons fait un suivi sur la mise en oeuvre de ce système et nous avons relevé alors certains problèmes qui entraînaient des retards et une augmentation des coûts. Cependant, le Secrétariat d'État nous avait assurés que le nouveau système serait mis en oeuvre pour la fin 1986.

20.6 Notre présent suivi s'est donc limité à documenter l'évolution depuis le dernier suivi et à évaluer les coûts de développement à ce jour.

20.7 Le projet de mise en oeuvre d'un nouveau système pour le Programme canadien de prêts aux étudiants a été retardé une autre fois et ce, pour une période indéterminée. La réalisation de ce projet a débuté en 1984 et avait été attribuée au secteur privé sous la forme de projet clé en main. Un projet clé en main est caractérisé par le fait que les besoins sont clairement définis et que sa réalisation y sera conforme et que le système obtenu sera testé, installé et opérationnel avec peu ou aucune implication de l'utilisateur.

20.8 Au mois de janvier 1987, le Secrétariat d'État a cessé la mise en oeuvre du système après y avoir consacré environ sept années et y avoir investi environ 5 millions de dollars. Cette décision a été prise lorsque le Secrétariat d'État a réalisé que le système en voie de mise en oeuvre ne pourrait être mis en service tel que prévu et que pour y parvenir, il faudrait y consacrer de 1 à 2 années-personnes supplémentaires et y investir entre 0.5 à 1.5 million de dollars de plus ainsi que des frais d'entretien supplémentaires qui dépassaient les prévisions originelles, et ce, sans pour autant avoir de garantie de réussite. Au moment où a été prise la décision d'arrêter le projet, ce qui avait été réalisé était, selon une étude interne, peu fiable et totalement inefficace d'un point de vue opérationnel.

20.9 Les causes qui ont mené à une telle situation sont multiples et leurs interactions complexes. En outre, les plus significatives sont celles-ci :

- Le Secrétariat d'État n'avait pas affecté au projet le personnel qui possède l'expérience requise pour mener à terme un projet de mise en oeuvre d'un système informatique avec une conception ambitieuse et complexe.

- Le Secrétariat d'État n'avait pas affecté au projet un personnel qui possède l'expérience suffisante en gestion de contrat informatique. Plusieurs décisions et actions du Secrétariat d'État, en cours de projet, ont annulé la notion de projet clé en main.

- Le Secrétariat d'État n'avait pas suffisamment précisé les caractéristiques souhaitées pour le nouveau système, car de multiples changements ont été approuvés au cours de la phase de réalisation. Les changements approuvés ont nécessité à quelques occasions la reprise d'étapes de la mise en oeuvre.

- La continuité entre l'équipe qui a fait la conception générale, entre 1981 et 1983, et l'équipe qui avait la responsabilité de la réaliser, entre 1984 et 1986, n'a pas été suffisante. Il faut souligner que l'équipe qui a fait la conception était en majeure partie composée de personnel de l'extérieur du Secrétariat d'État et que la phase de réalisation a été attribuée à une autre équipe de l'extérieur.

- La communication et les relations entre les utilisateurs du Programme et le groupe de mise en oeuvre responsable de la réalisation ont été inefficaces et tendues tout au long du projet.

Nouvelle orientation

20.10 Au début de 1987, le Secrétariat d'État a modifié l'organisation et l'équipe de gestion du Programme canadien de prêts aux étudiants.

20.11 Parmi les mesures prises par le Secrétariat d'État, nous avons noté que la réorganisation a permis de joindre à l'équipe du Programme du personnel qui a plus d'expérience sur le plan financier et sur le plan de la gestion de projets de plus grande envergure.

20.12 Depuis, le Secrétariat d'État a trouvé des solutions de rechange pour remplacer le présent système de prêts aux étudiants. La première possibilité envisagée est l'utilisation d'un logiciel commercial de comptes à recevoir. La deuxième est l'utilisation d'un logiciel commercial intégré de prêts aux étudiants, disponible immédiatement. Une troisième possibilité serait la restructuration du système informatique actuel et l'élaboration de programmes supplémentaires pour en améliorer le contrôle et l'efficacité.

20.13 La direction nous fait savoir qu'outre les possibilités mentionnées plus avant, elle a entrepris, de concert avec le Conseil du Trésor, une réévaluation de son approche et des moyens qu'elle a pris pour atteindre les objectifs du Programme.

20.14 Présentement, l'équipe du Programme est optimiste : on a dégagé des solutions, la Direction informatique s'est engagée et les fournisseurs éventuels sont intéressés à collaborer aux demandes d'information en ce qui concerne l'utilisation d'un logiciel commercial intégré de prêts aux étudiants, disponible immédiatement.

20.15 Compte tenu de l'état d'avancement des solutions de rechange à l'étude, nous ne pouvons évaluer les chances de succès du Secrétariat d'État d'installer un système pour le Programme canadien de prêts aux étudiants qui soit fiable et qui ait les contrôles suffisants. Cependant, nous constatons que la nouvelle équipe désire procéder avec le plus de précaution possible afin d'éviter les erreurs antérieures. Nous ne pouvons qu'encourager cette attitude.

LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE - 1985, CHAPITRE 6

Données de base

20.16 La vérification intégrée que nous avons effectuée en 1985 auprès de la Commission de la Fonction publique (CFP) a porté sur un certain nombre d'activités de dotation, notamment l'élaboration des politiques, la délégation de la dotation, la surveillance des opérations ainsi que l'évaluation et la vérification du système de dotation. Nous avons examiné certaines activités liées aux appels et aux enquêtes ainsi que celles liées aux normes et tests de sélection. Nous avons examiné les mécanismes de planification et de contrôle pour ce qui est de la formation linguistique; dans le domaine du perfectionnement et de la formation du personnel, nous avons examiné les activités administratives. Enfin, nous avons examiné les mécanismes de planification, de revue et de contrôle de la Commission pour ce qui est de l'administration.

20.17 Nos observations ont donné lieu à une vingtaine de recommandations dans les domaines suivants : l'analyse des besoins, la gestion de projets, la surveillance des opérations, l'évaluation du système de dotation, les décrets d'exclusion, la vérification de la dotation, les services linguistiques, ainsi que la planification et l'évaluation des programmes.

20.18 Le Comité des comptes publics a tenu trois audiences relativement à notre chapitre du Rapport. Dans son dixième rapport présenté à la Chambre, au mois d'avril 1986, il formulait 13 recommandations à l'intention du gouvernement et de la CFP.

Étendue du suivi

20.19 Nous avons examiné les mesures qu'a prises la Commission à la suite de nos recommandations et de celles du Comité des comptes publics. Outre les séances d'information données par la direction, notre suivi a comporté des entrevues avec des membres de la direction et du personnel, ainsi qu'un examen des documents pertinents et des rapports préparés par la Commission à l'intention du Comité des comptes publics. Notre suivi ne comportait pas de visite de ministères auxquels ont été déléguées des activités de dotation. Il nous est donc impossible d'évaluer entièrement les mesures prises par la Commission pour traiter ces questions.

Conclusion générale

20.20 La Commission a réagi d'une façon résolue : des 33 recommandations (13 faites par le Comité des comptes publics et 20 par notre Bureau), 23 de celles-ci ont été corrigées, 9 sont en voie de mise à exécution, et l'autre ne s'applique plus.

Sommaire selon les observations formulées

20.21 **Analyse des besoins.** Nous avons, en 1985, signalé que la Commission n'avait pas analysé les besoins et les problèmes qu'a engendrés l'utilisation du système de dotation. La Commission pouvait compter sur un certain nombre de sources d'information, mais elle ne possédait aucun mécanisme central qui puisse lui permettre d'analyser de façon systématique cette information. Depuis, la Commission a mis en place plusieurs projets visant à apporter les correctifs voulus :

- La Commission a effectué des études sur les besoins en information qui se rapportent au processus de dotation; ces études ont porté sur des domaines comme la définition des sources actuelles de données, les systèmes d'information et de banques de données, l'évaluation des besoins en information et la définition d'une structure rationalisée et simplifiée en matière d'information.

- Des projets de réforme administrative ont été réalisés dans plusieurs ministères en vue d'améliorer l'efficience et l'efficacité des pratiques courantes de dotation, selon la loi en vigueur. Les résultats de ces projets ont été signalés à la Commission et ils constituent une source utile d'information qui renferme les besoins tant globaux qu'individuels.

- Afin de rationaliser et de simplifier les activités de la Direction générale de la dotation, on a apporté à celle-ci des changements d'ordre organisationnel. Présentement, les unités des données, des systèmes, de l'analyse et du contrôle sont centralisées et «fonctionnelles». Selon la CFP, elle devrait pouvoir mieux utiliser l'information recueillie, procéder à une analyse globale et être en mesure de signaler les importants besoins et questions qui se rapportent à la dotation.

- Il y a eu création d'un sous-comité consultatif, composé des chefs des services de la dotation, qui facilitera la consultation sur les politiques, les programmes ou les études sur la dotation. Les utilisateurs pourront mieux participer à l'analyse des besoins avant que les politiques ne soient émises ou modifiées.

- La Commission achève présentement l'élaboration d'un modèle de système de dotation qui permettra de déterminer les moments où les gestionnaires doivent prendre des décisions dans le système de dotation et d'établir une politique générale de dotation qui comprendrait des prises de position, des lignes directrices et des indicateurs de rendement.

20.22 **La gestion des projets.** En 1985, nous avons relevé des faiblesses dans la planification et le contrôle des projets en ce qui concerne la création de politiques et de programmes, la réforme administrative et la délégation des activités.

20.23 Au cours de 1987, en réponse à nos observations, la Commission de la Fonction publique a élaboré une politique administrative relative à la planification et au contrôle des projets et en a remis un exemplaire à chacun de ses employés.

20.24 Nous avons constaté que, grâce à des pratiques de gestion mieux définies, la Direction générale de la dotation planifiait mieux les projets et exerçait sur eux un meilleur contrôle. Les projets que nous avons examinés étaient bien définis, planifiés et surveillés.

20.25 **La surveillance.** Nous avons constaté en 1985 que la Commission ne disposait pas de moyens de surveillance qui lui assureraient que ses politiques et pratiques de dotation atteignent les résultats voulus, qu'elles sont appliquées avec efficacité et que les pouvoirs délégués sont exercés de manière appropriée.

20.26 Par suite de nos recommandations, la Commission a mis sur pied une unité de surveillance et d'examen dont la fonction est de surveiller les activités de dotation du ministère. Elle s'occupe actuellement de définir les besoins en surveillance pour ce qui est des politiques et des procédés en matière de dotation.

20.27 **Vérification de la dotation.** Nous avons recommandé, en 1985, que la Commission clarifie son mandat ainsi que les objectifs qu'elle entend attribuer à cette activité. Nous avons aussi formulé des recommandations dans les domaines suivants :

- établissement de directives et de lignes directrices en ce qui concerne les méthodes, l'étendue du travail et la documentation exigés pour étayer les observations;

- application de ces directives;

- révision des dossiers de vérification;

- instauration d'un système de contrôle de la qualité après la vérification;

- formation des vérificateurs en concepts et techniques de vérification.

20.28 La Commission de la Fonction publique a, par suite de nos recommandations, clarifié son mandat et ses objectifs de vérification, comme en fait foi sa nouvelle politique, datée du 29 septembre 1986, qui établit les rôles, les responsabilités, l'étendue et les objectifs de la Direction générale de la vérification. En outre, il y a eu révision, au mois de septembre 1986, de l'entente de vérification portant sur le personnel, qui existait entre le Secrétariat du Conseil de Trésor et la CFP. Cette entente précise les politiques, les procédés et les systèmes que doit vérifier la Commission. Celle-ci a également amélioré la partie III de son Budget des dépenses afin de mieux refléter son mandat de vérification.

20.29 Quant aux autres observations faites dans notre Rapport, la Commission a donné suite à la plupart de nos recommandations. Nous n'avons pu, cependant, évaluer leur mise en oeuvre et leurs résultats étant donné que la majorité de ces mesures n'ont été prises que tout récemment et que la mesure de leur application était restreinte. Nos constatations sont résumées ci-dessous :

- On a élaboré de nouvelles lignes directrices et directives pour les activités de vérification déléguées par le Secrétaire du Conseil du Trésor, sauf pour celles qui se rapportent à l'utilisation du travail des vérificateurs internes du ministère. Celles-là ont été mises à l'essai au cours de 1987.

- Au moment où nous achevions notre examen, au mois d'avril 1988, aucune mesure n'avait encore été prise en ce qui concerne les lignes directrices en matière de dotation. Nous nous attendons que celles-ci soient élaborées et utilisées au plus tard à l'automne de 1988.

- La Direction générale de la vérification vient de compléter une ébauche du manuel de vérification dans lequel sont décrits le processus et les méthodes de vérification ainsi que les instruments de travail à utiliser. Ce manuel fut mis en application pour la première fois lors de notre examen.

- Sauf pour un manque de programmes normalisés de vérification, on avait apporté d'importantes améliorations à la documentation des dossiers. Une fois ces programmes élaborés, tous les secteurs et procédés de vérification seront touchés et mis en application. Nous avons aussi constaté que la Direction de la vérification effectuait une révision des dossiers. Il y aurait lieu, cependant, d'effectuer ces révisions en temps opportun.

- La Commission n'avait pas mis en application son processus autonome de contrôle de la qualité après la vérification, mais nous avons appris que ce processus sera entièrement en marche à la fin de 1988.

- Finalement, la Commission a pris, au cours de l'exercice 1987-1988, les mesures voulues pour élaborer et mettre en oeuvre un programme et un plan de formation au sein de la Direction générale de la vérification.

20.30 **Les décrets d'exclusion.** En vertu de l'article 39 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, la CFP peut, lorsqu'elle décide qu'il est plus pratique ou qu'il y va de l'intérêt de la fonction publique de le faire, avec l'approbation du gouverneur en conseil, exclure du champ d'application de la loi ou de parties de la loi des postes ou catégories de postes ou des personnes.

20.31 En 1985, nous avons recommandé que la Commission consigne les facteurs dont elle tient compte pour recommander les décrets d'exclusion et effectue un suivi systématique pendant l'application de ces décrets. La Commission a pris les mesures correctives voulues à cet égard.

20.32 Les ministères ont reçu, en 1986, des lignes directrices révisées pour indiquer l'information pertinente qu'ils devaient fournir à la Commission pour étayer leurs applications, pour veiller à ce que tous les décrets d'exclusion soient assujettis à un processus de surveillance, et pour mettre sur pied un processus de consultation avec les syndicats de sorte que les opinions et les préoccupations de ces derniers soient prises en considération.

20.33 Notre examen des décrets d'exclusion accordés depuis l'application des nouvelles lignes directrices nous a permis de constater que la Commission consigne maintenant les facteurs dont elle tient compte pour recommander l'approbation par le gouverneur en conseil.

20.34 Comme nous l'avons mentionné précédemment, la CFP est en voie d'établir ses besoins en surveillance pour la Direction générale de la dotation. Elle effectue, cependant, un examen et une analyse des rapports périodiques que lui présentent les ministères sur la façon dont ils administrent les décrets d'exclusion individuels.

20.35 **Les services linguistiques.** Nous avons, en 1985, signalé plusieurs faiblesses au sein de la Direction des services linguistiques (maintenant connue sous le nom de Direction de l'élaboration de cours). Ces faiblesses se rapportaient à la création d'objectifs, à l'établissement des priorités et à la consignation des critères de sélection, au manque d'information sur les demandes de services et à la gestion des projets.

20.36 Notre examen a révélé que l'on avait donné suite à toutes nos recommandations et pris les mesures correctives, sauf dans un cas où l'observation ne s'appliquait plus.

20.37 **Évaluation du système de dotation.** En 1985, nous avons constaté que la CFP disposait de très peu d'information sur la pertinence et l'efficacité de ses politiques. La Commission avait délégué cette responsabilité au Conseil du Trésor en 1982 et seulement deux évaluations avaient été faites.

20.38 Nous avons recommandé que la Commission revoie le bien-fondé de la délégation au Conseil du Trésor de ses responsabilités en matière d'évaluation des politiques de dotation. Les deux organisations se sont entendues pour que la CFP soit de nouveau chargée de cette activité.

20.39 **Planification et évaluation de programmes.** Nous avons signalé, en 1985, que la Commission n'avait encore évalué aucun de ses programmes. Nous avons recommandé qu'elle complète son équipe d'évaluation de programmes et intègre toutes ses activités d'évaluation, y compris l'évaluation des politiques de dotation.

20.40 Nous avons constaté que l'évaluation de programmes se fait depuis 1986 et que ce service a un effectif complet.

Recommandations du Comité des comptes publics

20.41 Dans le dixième rapport qu'il présentait au Parlement au mois d'avril 1986, le Comité des comptes publics formulait un certain nombre de recommandations relativement au mandat de vérification de la dotation de la Commission : simplifier son processus de dotation, améliorer la surveillance des activités de dotation des ministères, et établir des lignes directrices concernant l'application de l'ordre inversé du mérite. Il demandait que la Commission lui fasse rapport, par écrit, le 30 septembre 1986, au sujet de la mise en oeuvre de ses recommandations et de celles du vérificateur général.

20.42 Le Comité des comptes publics a aussi demandé, au mois de décembre 1986, que la Commission lui fasse rapport par écrit, une première fois le 31 mars 1987 au plus tard et de nouveau le 31 mars 1988, sur son projet de réforme administrative et sur la vérification de la dotation.

20.43 Notre examen du suivi a révélé que la Commission a présenté au moment voulu les rapports qu'avait demandés le Comité des comptes publics. Elle avait pris des mesures en rapport avec toutes les recommandations et il était évident que l'on avait apporté des améliorations dans plusieurs secteurs.

DOUANES CANADA - 1985, CHAPITRE 7

Introduction

20.44 Dans le chapitre consacré à la vérification de Douanes Canada (Rapport de 1985), nous nous sommes concentrés sur les activités opérationnelles des bureaux de douane et nous avons examiné les systèmes et procédés qui appuyaient directement les activités

opérationnelles des Douanes. Nous avons aussi traité de certains principes de gestion du ministère qui touchaient l'ensemble des opérations.

20.45 Au cours des trois dernières années, plusieurs grandes mesures ont influencé ou influenceront le ministère : la révision de la Loi sur les Douanes, la mise en oeuvre du Système harmonisé et la signature de l'entente sur le libre-échange. Néanmoins, aucune de ces mesures n'a eu une incidence directe sur nos recommandations de 1985.

20.46 Au mois de janvier 1988, le Système commercial des Douanes (SCD) était mis en oeuvre sur le plan national, et ce système affecte trois des huit recommandations sur lesquelles porte notre Rapport.

20.47 Nous résumons ci-dessous, selon les catégories dans lesquelles elles ont été signalées à l'origine, nos constatations faites relativement aux opérations du ministère allant jusqu'au mois de mars 1988. Les renvois se rapportent aux paragraphes du chapitre de 1985.

Application concrète des lois et des accords interministériels

> 7.44 Le ministère devrait surveiller de plus près l'application uniforme des directives dans les différents bureaux et prendre les mesures correctives qui s'imposent.

20.48 Nous avons constaté que le ministère met l'accent sur deux éléments (administration et législation) lorsqu'il s'attaque à l'application uniforme des directives.

20.49 Dans le secteur administratif, des vérifications régulières effectuées par les régions et par l'administration centrale, ainsi que le Système de contrôle de la conformité des opérations fournissent des procédés qui servent à administrer les directives de manière uniforme.

20.50 Dans le secteur législatif, les directives du ministère ne permettent pas de porter de jugement ni de faire d'interprétation d'ordre professionnel. En raison des circonstances du milieu, toutefois, les inspecteurs des Douanes exercent leur jugement lorsqu'ils ont à appliquer certaines de ces directives. Le ministère a en place certains mécanismes qui permettent d'évaluer si ces directives sont mises en application de façon uniforme, mais ces mécanismes ont encore besoin d'être améliorés.

Procédure utilisée pour faciliter et contrôler l'admission des voyageurs

> 7.78 Le ministère devrait contrôler l'application des instructions concernant les rôles d'exécution et de facilitation, afin de déterminer si l'on a obtenu les résultats voulus.

20.51 Nous avons constaté, en 1985, que les inspecteurs des Douanes étaient incertains de l'équilibre qu'il fallait maintenir entre la nécessité de faciliter le passage des voyageurs et l'obligation d'appliquer la loi. Il existait donc une incertitude quant au rôle que devaient jouer les inspecteurs lorsqu'ils exerçaient un contrôle des passagers.

20.52 Le ministère a mis en place des mécanismes pour faire en sorte que les employés soient au courant de l'importance qu'il y a d'atteindre un équilibre entre la facilitation et l'exécution et qu'ils comprennent cette importance. Il diffuse ce concept grâce à des cours de formation officiels, un contrôle continu et une évaluation du personnel.

20.53 En outre, le ministère a modifié ses stratégies d'exécution afin de fournir aux inspecteurs un moyen de porter leur attention sur les voyageurs qui constituent un risque plus élevé. Le ministère, par l'adoption de cette méthode, veut faciliter le contrôle des passagers qui se conforment à la loi.

20.54 Tant les mécanismes que les stratégies améliorées d'exécution permettent au ministère de mieux transmettre sa philosophie aux inspecteurs des Douanes et de fournir à ces derniers un moyen pratique d'atteindre l'équilibre voulu entre la facilitation et l'exécution.

Procédure utilisée pour faciliter et contrôler l'importation des marchandises à des fins commerciales

20.55 Trois recommandations que nous avons formulées dans notre Rapport de 1985, et dont nous traitons ci-dessous, se rapportent au nouveau Système commercial des Douanes (SCD).

> 7.88 Le ministère devrait s'assurer que les documents de contrôle du fret non appariés sont correctement acquittés et que le processus est convenablement surveillé.

20.56 Le processus d'acquittement, par lequel on apparie les documents de déclaration aux documents comptables, constituait un important contrôle pour assurer l'intégralité de la perception des recettes. Afin de pouvoir exercer un meilleur contrôle sur la perception des recettes, le ministère a établi un Rapport de mainlevées en délai et a transféré du transporteur à l'importateur la responsabilité du paiement.

> 7.101 Le ministère devrait établir, aussitôt que possible, un système officiel pour repérer et sélectionner les expéditions à risques élevés, ainsi qu'un système de sélection au hasard pour mesurer le taux d'observation de la loi chez les importateurs.

20.57 Le SCD fournit un système intégré officiel et direct qui sert à déterminer et à choisir les expéditions à risques élevés. Le système comporte également un mécanisme de sélection statistique qui veille à ce que l'échantillonnage d'expéditions commerciales soit suffisant pour permettre un examen valable. Il ne se fait encore aucune mesure du taux de conformité à la loi pour les opérations commerciales. Il se fait cependant une mesure des taux

de conformité à la loi dans le cas de certains segments d'opérations commerciales par d'autres moyens que le SCD.

> 7.104 Le ministère devrait, dès que possible, mettre un système d'établissement de profils au service des spécialistes des marchandises et des appréciateurs fédéraux des Douanes pour leur permettre de relever les expéditions à risques élevés et de leur imposer une cote.

20.58 Grâce au SCD, le ministère a officialisé un système de sélection des expéditions. Ce système comporte également un mécanisme de sélection aléatoire qui assure une couverture minimale des expéditions. Cependant, la banque de données nouvellement créée n'assure pas présentement la sélection de toutes les expéditions à risques élevés à cause du nombre restreint de critères régionaux qui ont été institués jusqu'à maintenant.

20.59 Il y a deux autres recommandations relatives à ce domaine qui n'ont pas été touchées par l'instauration du SCD.

> 7.93 Le ministère devrait vérifier régulièrement, pour tous les modes de transport, que les marchandises importées sont déclarées conformément à la loi.

20.60 Le ministère a depuis amélioré ses méthodes visant à assurer la déclaration exacte des marchandises en officialisant le rapport détaillé des profils des transporteurs. La banque des données du système des profils des transporteurs n'en est qu'à ses débuts et son achèvement nécessitera une collaboration continue de la part des régions.

> 7.96 Le ministère devrait veiller à ce qu'on vérifie convenablement les transporteurs en régime de postvérification.

20.61 Le ministère, dans le but d'améliorer son champ de vérification, a officialisé son système de planification pour le choix des transporteurs en régime de postvérification et du personnel pour effectuer ces vérifications. Il est trop tôt pour déterminer si les cycles de vérification pour des catégories particulières de risques seront raisonnables, ou s'ils seront respectés.

Mesure des résultats de l'application de la loi dans les bureaux de douane

> 7.125 Le ministère devrait s'assurer qu'il dispose de suffisamment de renseignements objectifs et fiables sur le degré d'observation de la loi et sur son taux de succès dans la détection des cas de dérogation, tant pour son Programme voyageurs que pour celui des importations commerciales.

20.62 En effectuant notre suivi, nous avons constaté que le système continu d'information sur le rendement établi en rapport avec les voyageurs aériens, système qui fonctionnait en 1985, avait été remplacé; on lui avait préféré un système de mesure périodique par échantillonnage. Le ministère a mis la dernière main aux résultats de ce système de mesure et en a fait rapport au mois de mars 1988, et il prévoit poursuivre ce genre de mesure

en 1988-1989. Au mois de mars 1988, pour ce qui est des voyageurs et des expéditions commerciales, autres que les voyageurs aériens, le ministère n'avait pas fourni de mécanisme qui puisse détecter le taux global de conformité à la loi ainsi que le taux correspondant de non-conformité à la loi. La Direction de la vérification et de l'évaluation a cependant mesuré les taux de conformité à la loi dans certains secteurs commerciaux.

Conclusion

20.63 Le ministère s'est efforcé de tenir compte de la majorité de nos recommandations, et cela en dépit des importants événements qui l'ont touché. Cependant, aucun progrès n'a été réalisé depuis 1985 pour ce qui est de la compilation et de la diffusion d'un taux global de conformité ou de non-conformité à la loi, sauf dans le cas des voyageurs aériens, bien que l'on ait mesuré des taux stratifiés de conformité à la loi pour des secteurs précis des importations commerciales. Étant donné que le ministère n'a donné suite que récemment à plusieurs recommandations, il est trop tôt pour faire rapport du succès des mesures instaurées.

LA COMMISSION DE RÉFORME DU DROIT DU CANADA - 1985, CHAPITRE 10

Introduction

20.64 Notre vérification de 1985 avait principalement porté sur la mise en oeuvre du programme de recherche de la Commission ainsi que sur les méthodes de gestion des projets. Nous avions examiné le projet de révision du droit pénal, un des principaux projets de recherche de la Commission, en tant qu'étude de cas; la Commission réalise ce projet en collaboration avec le ministère de la Justice et le ministère du Solliciteur général. Nous n'avons pas examiné la qualité des travaux de recherche.

Constatations

20.65 **Programme de recherche.** La Commission a révisé et mis à jour son programme de recherche et l'a soumis dernièrement au ministre pour approbation. Le programme fournit maintenant de l'information sur les activités actuelles et projetées de la Commission. Bien que nous reconnaissons que la recherche juridique est complexe et qu'il soit difficile de faire une estimation exacte de leur durée, on devrait présenter plus d'information sur celle-ci. Nous croyons, par exemple, que le document serait amélioré par l'addition d'information détaillée supplémentaire sur chaque projet de recherche, comme les dates approximatives de début et d'achèvement des travaux et les coûts estimatifs totaux. À l'heure actuelle, le document n'indique, en ce qui a trait à l'information sur le coût, que le pourcentage de son budget annuel des cinq prochaines années que la Commission se propose de dépenser pour chacun des six projets de recherche qu'englobe le programme. Par suite de notre examen, la Commission est en voie de réviser son programme de recherche de façon à ce qu'il comprenne plus d'information sur le calendrier, le coût et les dates d'achèvement des projets de recherche.

20.66 La Commission a fait des travaux préliminaires en ce qui concerne l'évaluation du programme, mais elle n'a pas encore entrepris une évaluation globale de l'efficacité de son programme. Cette évaluation ne peut se faire qu'une fois que l'on aura bien déterminé la

façon de mesurer l'efficacité du programme; nous reconnaissons que la tâche n'est pas facile. Entre-temps, la Commission utilise un certain nombre d'indicateurs pour effectuer des mesures partielles de l'efficacité, notamment le nombre de rapports qui sont présentés au Parlement; le nombre de ses recommandations qui sont mises en oeuvre en vertu de nouvelles lois; le nombre de fois que le pouvoir judiciaire cite ses recommandations; le nombre d'avant-projets de loi qui sont déposés mais non sanctionnés; et l'utilisation des travaux de la Commission par les facultés de droit.

20.67 **Gestion des projets.** La Commission a amélioré ses méthodes de gestion des projets. Des plans de travail font maintenant partie des contrats passés avec les coordonnateurs de projets et d'autres experts-conseils. Ces plans comportent suffisamment de données pour contrôler les activités ainsi que les projets et sous-projets qui s'y rapportent. Les membres de la haute direction surveillent les activités de façon officieuse et ils maintiennent personnellement la communication avec les coordonnateurs de projets et avec les autres experts-conseils.

20.68 La Commission a consigné à la fois ses méthodes d'embauchage des experts-conseils et le mandat de son Comité administratif, et elle fait également des appréciations du rendement des experts-conseils.

20.69 La Commission a récemment achevé la première partie de son examen du projet de révision du droit pénal (appelé «les règles de fond»). Elle prévoyait présenter au Parlement, au mois de mai 1988, son rapport à ce sujet. Elle a donné suite à nos recommandations formulées relativement à ce projet en améliorant, en général, ses pratiques de gestion des projets.

Conclusion

20.70 La Commission a donné suite à nos recommandations de 1985 et de façon générale, elle a mis en vigueur des mesures raisonnables. Elle doit, toutefois, apporter d'autres améliorations. Il faudrait que le programme de recherche donne plus d'information sur les besoins en ressources et sur les délais nécessaires pour l'achèvement des projets de recherche suggérés; la Commission étudie actuellement cette question.

LA COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE - 1985, CHAPITRE 11

Introduction

20.71 Notre vérification de 1985 avait surtout porté sur la principale activité de la Commission, c'est-à-dire la gestion des plaintes déposées par des personnes. Nous avions également étudié l'interprétation que la Commission donnait à son rôle et à son mandat ainsi que sa planification stratégique et opérationnelle.

Constatations

20.72 **Traitement et gestion des enquêtes sur les plaintes.** La Commission a réalisé des progrès pour ce qui est de déterminer la nature et les causes de retards qui affectent les enquêtes. Elle n'a pas encore déterminé à quelles causes elle pourrait remédier. En outre, en dépit des améliorations que la Commission a apportées au traitement des plaintes, le nombre de cas non réglés continue d'augmenter. À la fin de décembre 1987, ce nombre était de 972, soit une augmentation d'environ 43 p. 100 par rapport au mois de mars 1985. En fait, la Commission a réglé plus de cas en 1986 (302) et en 1987 (373), mais le nombre de plaintes acceptées qu'elle reçoit chaque année a augmenté. Selon la Commission, la proportion croissante des plaintes qui sont justifiées et qui aboutissent devant un juge continuera et, en conséquence, étant donné les ressources actuelles, le nombre de plaintes non réglées n'est pas près de diminuer.

20.73 La Commission a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la façon dont elle traite les plaintes. Elle a d'abord diffusé un manuel détaillé des opérations qui définit les rôles et les responsabilités de toutes les parties en cause. Ce manuel renferme des politiques et des méthodes, notamment des outils de travail, par exemple des formulaires et des lettres types à utiliser au cours des enquêtes. La Commission a de plus élaboré des normes qualitatives et quantitatives de rendement et de travail; ces normes servent également à répartir les ressources. Finalement, la Commission a créé un programme d'assurance de la qualité, bien qu'elle le réexamine en ce moment en vue de l'améliorer.

20.74 Nonosbtant ces changements, la Commission doit apporter d'autres améliorations dans deux importants aspects. Premièrement, elle continue d'entreprendre les enquêtes sur les plaintes selon la méthode du premier arrivé, premier servi. Elle a indiqué que les futures améliorations apportées à la planification permettraient d'affecter en priorité plus de ressources au traitement de certaines plaintes.

20.75 Deuxièmement, le système d'information de gestion est incapable d'aider les gestionnaires à surveiller le progrès des enquêtes et la productivité des enquêteurs. Le système produit diverses statistiques et fournit des rapports périodiques sur chaque enquête. Il arrive souvent, cependant, que l'information soit dépassée. Cette insuffisance d'information de gestion contribue aussi aux retards dans les enquêtes.

20.76 **Rôle, mandat et planification.** À l'aide de son nouveau processus de planification qu'elle a mis en oeuvre en 1986, la Commission a déterminé des façons de réaliser son double mandat : faire respecter les dispositions de la Loi sur la CCDP et faire connaître ces dispositions au grand public. Ce processus comprend un plan stratégique, mis à jour chaque année, et des plans opérationnels annuels. Le plan stratégique définit les objectifs prioritaires à long terme et présente les stratégies qui permettront de les atteindre. La Commission cherche à améliorer davantage son processus de planification.

Conclusion

20.77 La Commission a réagi de manière positive à nos recommandations de 1985 et elle a amorcé des mesures correctives en rapport avec toutes les questions. D'autres

améliorations sont en voie d'élaboration et la Commission cherche à réduire les arriérés de travail.

LES DÉPENSES FISCALES - 1986, CHAPITRE 4

Introduction

20.78 Nous avons, dans notre chapitre de 1986 qui portait sur les dépenses fiscales, discuté des risques que comporte l'utilisation du régime fiscal comme moyen de réaliser des programmes; de la gestion des dépenses fiscales par le ministère des Finances; du régime fiscal et des sociétés d'État; et de l'information que reçoivent les députés sur les dépenses fiscales. Nous avons formulé des recommandations en rapport avec chacune de ces questions.

20.79 Nous avons tenté d'établir, lors de notre suivi, si le gouvernement ou le ministère des Finances avait pris des mesures par suite de nos recommandations. Nos constatations sont exposées ci-après : les en-têtes et les numéros de paragraphe renvoient au chapitre du Rapport de 1986.

Stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables

20.80 La première recommandation (4.54) traitait des stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables.

20.81 Le gouvernement réagit en temps plus opportun aux stratagèmes d'évitement fiscal conçus par les contribuables. Ceci est accompli habituellement par la diffusion, par le ministère des Finances, d'un communiqué de presse dès que la position du gouvernement en regard du stratagème est arrêtée. Il se peut que le communiqué renferme un avant-projet de loi ou laisse entendre ce que renfermera la loi, mais tel n'est pas toujours le cas. Une fois la loi adoptée, son entrée en vigueur remonte à la date du communiqué.

20.82 Il n'est pas facile de traiter en temps opportun de ces stratagèmes. Les communiqués de presse qui annoncent des modifications peuvent faire cesser de manière efficace les pertes de recettes causées en raison d'un stratagème qu'on a décelé. Cependant, en attendant que la loi soit présentée au Parlement, les contribuables sont quelque peu incertains à son sujet. S'il devenait nécessaire de publier à l'avenir des communiqués sur les stratagèmes d'évitement fiscal, nous encouragerions le ministère des Finances à y inclure des avant-projets de loi dans ses communiqués et de présenter au Parlement, dès que possible, la loi voulue.

La gestion des dépenses fiscales

20.83 Trois recommandations (4.100, 4.103 et 4.105) traitaient de la gestion des dépenses fiscales et portaient surtout sur l'évaluation de ces dépenses.

20.84 Nous nous préoccupions alors du fait que, avant d'être mises en oeuvre, les dépenses fiscales n'aient pas été assujetties à une procédure pertinente, notamment à une analyse appropriée. Depuis que nous avons rédigé le chapitre, la plus importante modification apportée au domaine de l'impôt sur le revenu a été la réforme fiscale qui a éliminé un certain nombre de dépenses fiscales. Des fonctionnaires du ministère des Finances ont longuement témoigné devant les comités parlementaires de la réforme fiscale, et ils ont expliqué les motifs des propositions formulées par le gouvernement. Le fait que l'on mette encore plus l'accent sur la consultation et que l'on témoigne devant des comités parlementaires prouve jusqu'à un certain point qu'il se fait plus d'analyse des dépenses fiscales à l'étape antérieure à la mise en oeuvre.

20.85 Le ministère a amélioré la procédure qu'il utilise après la mise en oeuvre. Il a mis sur pied une Unité d'évaluation des mesures fiscales qui a pour tâche de fournir des évaluations indépendamment des gestionnaires hiérarchiques. L'Unité a su attirer du personnel compétent, elle est à effectuer ses premières évaluations et elle projette d'en effectuer d'autres. Nous sommes encouragés par ces réalisations et nous continuerons de surveiller les progrès qu'accomplit le ministère. Quant à la surveillance exercée sur les dépenses fiscales, il y a eu une certaine amélioration pour ce qui est de celles que l'on venait d'introduire dans le régime ou de celles qu'on avait sensiblement altérées. Par exemple, les contribuables qui désirent bénéficier du crédit d'impôt à l'investissement du Cap-Breton doivent faire certifier leurs projets au préalable. De même, les contribuables qui cherchent à obtenir le remboursement d'un crédit d'impôt à l'investissement lié à la recherche scientifique doivent faire vérifier leurs réclamations avant qu'un paiement leur soit versé à moins que leur dossier démontre des résultats acceptables dans le secteur de la recherche et du développement.

Le régime fiscal et les sociétés d'État

20.86 Nous recommandions, au paragraphe 4.112, que le gouvernement devrait s'assurer que les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu concernant la confidentialité n'empêchent pas le Parlement de recevoir toute l'information pertinente sur les sociétés d'État.

20.87 Le gouvernement n'a pas donné suite à cette recommandation. Dans une lettre qu'il a adressée au Comité des comptes publics, le ministre des Finances disait que, selon lui, la divulgation d'information explicite sur l'utilisation des dépenses fiscales par les sociétés d'État n'est ni nécessaire, ni appropriée. Nous ne sommes pas d'accord avec cette prise de position, vu que les sociétés d'État qui sont, selon la Loi de l'impôt sur le revenu, des corporations canadiennes imposables, peuvent passer outre au processus budgétaire normal du Parlement et obtenir des fonds supplémentaires par le biais du régime fiscal.

L'information destinée au Parlement

20.88 Deux recommandations (4.147 et 4.149) traitaient de l'information sur les dépenses fiscales disponible pour les députés au stade du processus normal d'examen des budgets et des dépenses et lorsque le Parlement doit adopter des modifications techniques à la Loi de l'impôt sur le revenu.

20.89 Depuis 1985, le gouvernement n'a pas produit de compte de dépenses fiscales. Le ministre des Finances a déclaré que le gouvernement s'est engagé à publier régulièrement des modes de mesure valables, utiles et acceptables pour ce qui est de la responsabilité financière dans le domaine fiscal. Il a chargé le ministère des Finances de procéder à des consultations et des discussions approfondies sur les questions des dépenses fiscales et de la responsabilité financière dans le domaine fiscal, dans le but de déterminer quelle information serait la plus utile aux députés. Les résultats de l'étude ne sont pas prévus avant la fin de 1988. Nous approuvons le fait que le gouvernement s'engage à fournir de l'information valable et utile. Bien que nous connaissions les difficultés que cela représente, nous pensons qu'il serait préférable que l'on publie, de façon régulière, certaine information et que le polissage vienne plus tard, plutôt que d'attendre que toutes les difficultés aient été aplanies.

Conclusion

20.90 Le ministère des Finances a donné suite à un bon nombre de nos recommandations. À notre avis, il reste toujours une importante question à laquelle il n'a pas donné suite : fournir de l'information sur l'utilisation que font les sociétés d'État des dépenses fiscales. Quant aux autres, il faudra continuer d'exercer une surveillance pour s'assurer que les résultats escomptés sont devenus de fait une réalité.

LE MINISTÈRE DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL – SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA - 1986, CHAPITRE 7

Introduction

20.91 En 1986, nous avions examiné les principales activités du Service correctionnel du Canada (SCC), c'est-à-dire le logement des détenus, la gestion de la population carcérale, y compris l'éducation, la formation et l'emploi des détenus, le programme de libération conditionnelle, le recrutement et la formation des agents de correction, ainsi que le contrôle des heures supplémentaires et les services de soutien comme la fonction financière, la vérification interne, l'évaluation des programmes, la gestion du matériel et la présentation de rapports au Parlement.

20.92 Les plus importantes questions abordées dans notre Rapport de 1986 étaient les suivantes :

- le logement des détenus;
- la gestion de la population carcérale;
- la gestion du groupe des agents de correction.

Constatations

20.93 **Logement des détenus**. Dans notre Rapport de 1986, nous mentionnions qu'il existait un écart important entre la capacité d'accueil planifiée et les prévisions en ce qui concerne la population carcérale dans les établissements à sécurité moyenne et maximale. Nous indiquions que cette situation se traduirait par des surplus dans certaines régions et des

manques dans d'autres. Les surplus entraîneraient des dépenses supplémentaires importantes, alors que les manques entraîneraient une augmentation de la double occupation des cellules par les détenus, avec les conséquences néfastes que cette situation engendre.

20.94 Nous avions également décelé de sérieuses lacunes en ce qui concerne le processus de planification du logement et les méthodes de gestion des projets, lesquelles ont entraîné, à grands frais, des modifications aux plans et devis une fois que les projets de construction étaient déjà en marche.

20.95 **Politique, processus de planification et plans.** Le SCC a revu sa politique en matière de logement, et il a apporté quelques révisions, lesquelles sont reflétées dans la version de 1987 de son plan d'aménagement à long terme. Au mois d'avril 1988, le Conseil du Trésor approuvait ce plan et donnait son accord de principe, à quelques exceptions près, aux projets de construction d'immobilisations proposés. Cependant, le SCC n'a pas encore effectué d'analyse coût-efficacité de sa politique en matière de logement, plus précisément en ce qui concerne les catégories spéciales de détenus, qui représentent environ 9 p. 100 de la population carcérale. Le SCC prévoit effectuer les analyses requises avant de mettre au point, d'étayer et de communiquer sa politique en matière de logement à toutes les parties intéressées.

20.96 Le SCC a également amélioré son processus de planification du logement. Le processus révisé prévoit le contrôle et la coordination des plans de logement régionaux, qui devraient être fondés sur des analyses de coûts-avantages appropriées, ainsi que la mise à jour annuelle du plan d'aménagement à long terme. Le SCC a respecté la plus grande partie du processus révisé en 1987 pour l'ensemble de ses plans. Cependant, il se doit de respecter plus rigoureusement le processus révisé. En effet, nous avons constaté des modifications importantes aux plans de logement envisagés, sans une analyse appropriée des coûts-avantages. Le SCC a mis à jour son plan d'aménagement à long terme, et indiqué qu'il continuerait de le revoir chaque année, afin d'y apporter les modifications qui s'imposent à la lumière d'événements imprévus.

20.97 Le SCC a révisé ses plans de logement pour veiller à ce que l'on associe la capacité d'accueil par rapport aux prévisions de la population carcérale, d'après le niveau de sécurité et la région. Dans cette optique, le SCC compte éliminer graduellement, en tout ou en partie, la capacité d'accueil dans certains établissements, utiliser la capacité d'accueil excédentaire dans les établissements à sécurité maximale pour faire face aux pénuries dans des établissements d'autres niveaux, construire de nouveaux établissements à sécurité moyenne, et faire davantage appel aux ententes d'échange de services avec les provinces. En conséquence, la capacité d'accueil globale prévue dans le plan d'aménagement à long terme de 1987 correspond assez bien aux prévisions en matière de population carcérale. Ce plan tient compte de la double occupation des cellules, jusqu'à concurrence de 10 p. 100 des détenus, par région, conformément à la politique en matière de logement.

20.98 Depuis notre vérification de 1986, le SCC a presque terminé la construction d'un pénitencier à Port-Cartier. En conséquence, il fera face à des frais d'exploitation supplémentaires de 30 millions de dollars environ répartis sur la durée d'utilisation de cet

établissement, comme nous l'avions signalé dans notre Rapport de 1986. Le SCC a tenu compte de la capacité prévue de cet établissement en révisant ses plans de logement.

20.99 **Gestion des projets.** Le SCC a modifié son processus de gestion de projets par le biais de l'élaboration et de l'adoption de méthodes améliorées de planification et de construction, ainsi que l'exercice de contrôles. Ces étapes exigent l'établissement de normes et d'exigences concernant de nouveaux logements avant que l'élaboration des plans et devis ne soit entreprise; ces étapes devraient réduire au minimum les modifications apportées durant la construction.

20.100 **Gestion de la population carcérale.** En 1986, nous signalions que le SCC ne compilait pas de données sur les besoins des détenus et que, par conséquent, il était incapable de déterminer dans quelle mesure il satisfaisait à ces besoins. Par ailleurs, nous indiquions que des améliorations pour mesurer l'efficience et l'efficacité des programmes d'éducation, de formation et d'emploi des détenus s'imposaient.

20.101 Le programme de libération conditionnelle n'utilisait aucun critère explicite concernant la prise de décisions relatives à l'octroi d'une libération conditionnelle et le programme n'avait pas encore fait l'objet d'une évaluation.

20.102 **Gestion de cas.** Des travaux sont en cours afin de préciser les besoins des détenus et d'établir dans quelle mesure on y satisfait. En 1987, le SCC a commencé à mettre en oeuvre sa «stratégie de gestion des cas», qui consiste en une méthode de gestion des cas améliorée qui a comme principe de base l'identification des causes ou facteurs qui ont amené un détenu à adopter un comportement criminel. Une fois cette opération terminée, les besoins les plus pressants des détenus peuvent être définis. Le SCC continue d'inscrire ces données à la main dans les dossiers des détenus, mais il prévoit que son nouveau Système de gestion des détenus, en voie d'élaboration, permettra le regroupement systématique des besoins des détenus. Les données ainsi compilées permettraient de déterminer dans quelle mesure on a satisfait aux besoins.

20.103 **Programme des ateliers industriels.** Le SCC a révisé et redéfini les objectifs de l'ancien programme des ateliers industriels (qui fait maintenant partie du programme de formation professionnelle). Toutefois, il devra déployer des efforts supplémentaires pour définir avec clarté certains termes clés employés dans l'élaboration d'objectifs dans le but de les rendre opérationnels. Ainsi, par exemple, le SCC n'a pas encore défini avec clarté les principaux objectifs en matière de bonnes habitudes de travail et de compétences transférables, bien qu'il ait entrepris des démarches en ce sens. Par ailleurs, il lui reste à élaborer des méthodes pour évaluer l'efficacité de ce programme.

20.104 Le SCC continue d'examiner les contraintes qui s'appliquent au programme des ateliers industriels; ainsi, par exemple, il offre des encouragements monétaires aux détenus dans le but d'accroître leur productivité. De plus, il a mis en oeuvre de meilleurs contrôles de gestion relativement à l'inventaire des produits finis, et il cherche des moyens d'en améliorer la commercialisation.

20.105 **Programme d'éducation et de formation.** Le SCC a entrepris de dégager les principaux indicateurs de l'efficience et de l'efficacité de ce programme. Il a également émis des lignes directrices nationales pour la cueillette trimestrielle de données sur l'efficacité des programmes, auprès de tous les établissements. Cependant, il lui reste à élaborer des systèmes et procédés officiels qui permettent d'assurer le transfert automatique de données sur les détenus à la Direction de la gestion des cas. Le SCC prévoit régler cette question grâce à son système de gestion des détenus.

20.106 **Programme de libération conditionnelle.** Le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles ont travaillé en collaboration pour réaliser un certain nombre de projets d'évaluation concernant le projet de loi C-67, qui fait maintenant partie de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus. Cette loi élargit les pouvoirs discrétionnaires de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en lui permettant de garder emprisonnés certains détenus, après la date normale de leur libération sous surveillance obligatoire automatique. D'autres détenus peuvent obtenir une libération hâtive étant donné que la loi prévoit un examen automatique après qu'un détenu a purgé un sixième de sa sentence.

20.107 Le projet de loi a eu une incidence majeure sur les opérations du SCC et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Des évaluations complètes des dispositions relatives à la «détention» et à la «libération hâtive» sont soit en cours, ou soit sur le point de débuter, et elles seront considérées comme une évaluation partielle du programme des libérations conditionnelles.

20.108 Au début de 1988, la Commission nationale des libérations conditionnelles émettait ses «Politiques décisionnelles prélibératoires» dans le but d'expliquer à toutes les parties concernées les critères et procédés employés pour prendre des décisions. La Commission prévoit surveiller de près la mise en oeuvre de ces politiques durant leur première année d'application, dans le but de procéder à une évaluation éventuelle de celles-ci.

20.109 **Gestion du groupe des agents de correction.** Dans notre Rapport de 1986, nous indiquions que le programme global de recrutement, de formation et de perfectionnement des agents de correction nécessitait un examen plus poussé, en raison des modifications opérationnelles destinées à réduire les coûts ainsi qu'à assurer la décentralisation. De plus, le contrôle des dépenses afférentes aux heures supplémentaires du groupe des agents de correction exigeait des améliorations.

20.110 **Recrutement, formation et perfectionnement des agents de correction (CX).** Le SCC a adopté une série de principes qui prévoient une interaction continue et utile entre le personnel et les détenus, l'intégration des fonctions de garde et de gestion des détenus, la participation des employés au processus décisionnel et la délégation de pouvoirs au niveau le plus bas possible, y compris la responsabilité accrue en matière de décisions et de mesures. Ces principes sont directement associés au mandat du SCC.

20.111 Le SCC s'est fondé sur ces principes pour élaborer son programme de recrutement et ses outils de dotation, dans le but d'uniformiser le recrutement dans toutes les régions du pays. Il est en voie de mettre au point un système informatisé de repérage, dans le

but de contrôler le rendement des nouveaux employés au cours de leurs deux premières années d'emploi. De plus, il a entrepris une étude complète de ses activités de formation, dans le but d'élaborer des programmes de formation qui répondent aux besoins des agents de correction, quel que soit leur niveau.

20.112 Contrôle des heures supplémentaires. Les budgets consacrés aux heures supplémentaires continuent d'être fondés principalement sur les données historiques en matière d'utilisation, rajustées dans le but de réduire les dépenses afférentes aux heures supplémentaires. Le SCC a renforcé ses méthodes de surveillance des heures supplémentaires et embauché des agents de correction à temps partiel. Cependant, il lui reste à déterminer le niveau optimal d'heures supplémentaires requises pour assurer l'économie et l'efficience de ses opérations. Il ne sait donc pas ce qui constitue un but réaliste dans le cadre de ses efforts en vue de réduire les dépenses afférentes aux heures supplémentaires.

20.113 Fonction financière. À la demande de la haute direction du ministère, la Direction des finances joue un rôle de plus en plus important dans le cadre du processus décisionnel. On requiert, de façon générale, de cette direction qu'elle fournisse des conseils et qu'elle effectue ou examine des analyses financières des projets importants.

20.114 Gestion du matériel. Le SCC a entrepris l'élaboration d'un système automatisé de gestion des biens corporels, dans le but d'exercer un contrôle sur le matériel. Tant que ce système ne sera pas mis en oeuvre (en 1990), la majeure partie des lacunes relevées lors de notre vérification de 1986 persisteront.

20.115 Vérification interne. Le SCC a clarifié le rôle et le mandat du Bureau de l'inspecteur général puis élaboré une politique dans le but d'assurer l'indépendance et l'objectivité de la fonction de vérification interne. Le Bureau a pris des mesures dans le but d'améliorer son expertise dans les domaines de la vérification de l'optimisation des ressources et de la vérification dans un cadre informatique. Cependant, d'autres améliorations s'imposent en ce qui concerne la planification, le contrôle et la consignation des examens de la gestion, bien que nous ayons constaté certaines améliorations depuis 1986. Le Bureau nous a fait savoir qu'il poursuivrait son examen de ces questions.

20.116 Évaluation des programmes. La fonction d'évaluation des programmes est maintenant entièrement opérationnelle et fait partie intégrante du processus de gestion. Au moment de notre suivi, le SCC n'avait pas encore effectué d'évaluation de ses opérations les plus importantes, mais il avait réalisé certains projets d'évaluation. La politique courante du SCC, en ce qui a trait à l'évaluation de programmes, émise au mois de janvier 1987, prévoit l'examen de chaque programme au moins une fois tous les cinq ans. Le plan d'évaluation quinquennal proposé par le Service de l'évaluation des programmes est mis à jour chaque année, conformément aux priorités établies par la haute direction.

20.117 Rapports présentés au Parlement. Le SCC a confié à un seul service le soin de coordonner et de préparer les rapports destinés au Parlement. Cette façon de procéder devrait permettre au SCC d'améliorer la présentation de l'information dans sa partie III du

Budget des dépenses ainsi que dans son rapport annuel (compris dans celui du Solliciteur général).

Conclusion

20.118 Le SCC a pris ou amorce des mesures en vue de régler toutes les questions soulevées dans notre Rapport de 1986. Cependant, bien que ces mesures soient en cours, il existe un certain nombre de questions importantes qui n'ont pas encore été réglées. Par exemple, le SCC doit encore :

- effectuer une analyse du rapport coût-efficacité afin d'appuyer sa politique en matière de logement;
- définir certains termes-clés employés dans l'élaboration des objectifs du programme des ateliers industriels;
- élaborer les systèmes et les procédés requis pour la transmission automatique, au Service de la gestion des cas, d'information sur le rendement des détenus qui participent aux programmes des ateliers industriels et d'éducation et de formation;
- fixer le niveau optimal des heures supplémentaires requises par ses agents de correction.

LE MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE - 1986, CHAPITRE 8

20.119 Au cours de notre vérification de 1986, nous avons examiné la façon dont le ministère de l'Agriculture administrait son soutien du revenu agricole; sa gestion de la Direction générale de la recherche; ses efforts pour améliorer la commercialisation nationale et internationale des produits canadiens; les services et programmes qu'offre l'Administration du rétablissement agricole des Prairies; et les contrôles que l'on exerce sur les déchets toxiques et les matières dangereuses.

20.120 Le Comité des comptes publics a consacré deux séances (celles des 28 et 30 avril 1987) au chapitre qui traitait de l'Agriculture dans notre Rapport de 1986. Il s'inquiétait de la lenteur avec laquelle le ministère mettait en vigueur les recommandations formulées antérieurement. Il a demandé au ministère de lui présenter, au plus tard le 29 janvier 1988, un rapport écrit sur les progrès réalisés, au 31 décembre 1987, au sujet de la mise en oeuvre de nos recommandations.

20.121 Le comité a aussi demandé au ministère de nous remettre un exemplaire de son commentaire de façon à ce que nous puissions en assurer le suivi, au nom du comité, et lui faire rapport des résultats dans un délai raisonnable.

20.122 Nous avons reçu le commentaire originel du ministère. Nous avons, au début de cette année, fait une évaluation préliminaire selon laquelle le ministère avait réalisé des progrès, au cours de la période se terminant le 31 décembre 1987, pour ce qui est de la mise en application de nos recommandations de 1986. Il reste, cependant, des choses à accomplir.

Le ministère avait fixé le 31 mars 1988, comme date-cible pour la mise en oeuvre d'un grand nombre des mesures correctives prévues, et le 31 octobre 1988, comme date-cible finale.

20.123 Nous avons décidé, dans les circonstances, de remettre à l'an prochain notre suivi complet de même que le rapport qui en découle. Ceci nous permettra d'examiner la mise en vigueur de toutes les mesures correctives prévues et de fournir au Comité une évaluation globale en ce qui concerne leur caractère approprié.

LE MINISTÈRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES - ACTIVITÉS LIÉES AU COMMERCE - 1986, CHAPITRE 9

Introduction

20.124 La vérification de l'optimisation des ressources que nous avons effectuée en 1986 relativement aux activités liées au commerce, au ministère des Affaires extérieures, a porté surtout sur l'expansion du commerce et sur l'administration des programmes qui s'y rapportent. Les recommandations que nous avons formulées dans notre chapitre du Rapport de 1986 concernaient les niveaux de service, le recouvrement des coûts, l'information commerciale et les renseignements sur le marché, la planification et la surveillance des missions, les relations opérationnelles qui existent entre les divers ministères et la gestion des ressources humaines. En plus de formuler des recommandations explicites relativement à ces secteurs, nous avons également fait des observations sur le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) et sur les méthodes qu'utilise le ministère pour mesurer l'efficacité des activités liées au commerce et en faire rapport.

20.125 Dans son sixième rapport, en date du 20 mai 1987, le Comité des comptes publics (CCP) a repris un bon nombre des recommandations et observations que nous avions formulées. Le comité a réservé ses commentaires sur le PDME en attendant les résultats de notre suivi touchant ce secteur.

Étendue et méthodologie

20.126 Au cours de notre suivi du Rapport de 1986, nous avons examiné les mesures qu'a prises le ministère des Affaires extérieures pour donner suite à nos recommandations et observations touchant le PDME et la mesure de l'efficacité.

20.127 Nous avons discuté avec les membres de la direction à Ottawa la mise en oeuvre des recommandations et avons examiné les documents que le ministère nous avait fournis. Nous nous sommes même rendus dans deux missions aux États-Unis afin d'obtenir les opinions du personnel sur place.

Conclusion générale

20.128 Le ministère a donné suite à la plupart de nos recommandations de 1986. Il a décidé cependant, après avoir examiné davantage les secteurs des niveaux de service, du recouvrement des coûts ainsi que de la planification et de la surveillance des missions, de ne

pas mettre en oeuvre toutes nos recommandations à ce moment-ci. Les paragraphes qui suivent font état de la position du ministère et de notre opinion sur toutes les questions.

Les niveaux de service

20.129 Dans notre Rapport de 1986, nous soulignions le besoin d'établir et d'approuver les niveaux de service que les missions ont à fournir. (Par niveau de service, on entend le type et l'importance, ou l'étendue du service à fournir.) Des niveaux de service appropriés devraient répondre aux conditions locales et correspondre aux demandes d'aide qui parviennent du monde des affaires. Nous avons constaté que le ministère n'avait aucune norme consignée pour évaluer les activités des agents en fonction de la demande de services commerciaux. Chacun des agents commerciaux doit, chaque jour, prendre des décisions selon son propre jugement ou selon son interprétation du niveau de service souhaitable, ce qui a entraîné de grands écarts dans l'accent que l'on met sur certains genres de travaux qui servent à appuyer les activités liées au commerce. Nous nous préoccupions surtout du besoin d'établir une base appropriée pour l'affectation du personnel et le contrôle des coûts.

20.130 Le ministère a pris des mesures pour dresser une liste normalisée des types de services offerts dans les missions et pour la communiquer aux gens d'affaires. Toutefois, il s'agit là d'une liste générale qui ne donne pas les variations dans les types de services fournis dans les diverses missions. Le ministère a décidé de ne pas définir davantage les niveaux de service offerts. Il en est venu à la conclusion, après consultation de fonctionnaires et de personnes du milieu des affaires, que sont satisfaisantes l'étendue des services offerts et la manière dont ces derniers sont fournis.

20.131 Les niveaux de service à offrir sont établis, au cas par cas, dans les missions par les agents commerciaux, qui doivent alors se fier à leur propre jugement ou, plus généralement, par le personnel de l'administration centrale qui décide du niveau des ressources à utiliser en se reportant à divers facteurs, notamment les possibilités de vente sur les marchés étrangers. Les niveaux de service se ressentent également de la limitation globale des ressources imposée par la priorité que le gouvernement accorde à la réduction du déficit. Le ministère ne juge pas utile de préciser le type ou le volume des services pour l'ensemble du ministère, ou mission par mission. Il juge essentiel d'assurer, en laissant libre cours au jugement, la flexibilité du programme. À son avis, préciser «les niveaux de service à fournir», ainsi que le recommandent notre Bureau et le Comité des comptes publics, n'enrichirait pas pour la peine le travail de promotion commerciale effectué par le gouvernement.

20.132 Nous prenons note de l'opinion du ministère sur les niveaux de service. Nous croyons que notre recommandation pourrait être utilisée dans le cadre d'un processus de recouvrement des coûts.

Le recouvrement des coûts

20.133 Nous avons recommandé, en 1986, que le ministère examine la fonction commerciale dans une optique de recouvrement des coûts et présente des recommandations appropriées au gouvernement. Nous avons constaté que, comme un bon nombre des

services offerts sont à la disposition de particuliers ou de groupes de particuliers bien distincts, il faudrait songer, comme l'indique le Guide d'administration financière du Conseil du Trésor, à faire en sorte que ceux qui en bénéficient en assument les frais. Nous avons également constaté que le recouvrement partiel des coûts pourrait être considéré comme un moyen éventuel d'imposer plus de rigueur aux personnes ou aux organisations qui réclament les services, ce qui pourrait entraîner une grande amélioration de l'efficience, de l'économie et de l'efficacité dans le déroulement des activités liées au commerce.

20.134 Le ministère a effectué un examen restreint et a tenu des discussions sur la possibilité d'introduire d'autres mesures de recouvrement des coûts. Il n'a, cependant, pas entrepris un examen en profondeur des répercussions qu'aurait l'introduction d'un mode de mesure de recouvrement des coûts en rapport avec les services, dans les missions à l'étranger. Il n'a pas non plus donné suite à notre suggestion de faire une recommandation explicite au gouvernement.

20.135 Il faudrait que le ministère, pour effectuer un tel examen en profondeur, fasse des études de tous les coûts des activités liées au commerce. Un tel examen comporterait aussi une analyse coûts-avantages pour déterminer quels devraient être les coûts assumables par le gouvernement, une répartition des coûts entre les services et les groupes d'utilisateurs, l'évaluation de la réaction de différents groupes d'utilisateurs au prix des divers niveaux de service et la considération d'autres objectifs de recouvrement des coûts et de mécanismes d'imputation des heures des agents commerciaux et des autres services fournis aux entreprises.

20.136 Le ministère nous a indiqué qu'il avait haussé son volume de recouvrement des coûts dans le cas des foires commerciales et des missions commerciales et qu'il avait perçu des frais d'enregistrement pour les compagnies qui demandaient une entrevue avec les commissaires commerciaux rapatriés pour «Carrefour 87». Il a également transmis aux fonctionnaires des directives leur demandant d'être vigilants et de relever et signaler les cas où il serait possible de procéder à un recouvrement des coûts. Il ne croit pas pouvoir faire beaucoup plus au chapitre du recouvrement des coûts sans risquer d'affaiblir le rapport coût-efficacité des activités liées au commerce.

20.137 Avant de décréter qu'il est souhaitable ou pas de procéder à un recouvrement des coûts, tout au moins pour certains des services fournis par les missions, et afin de pouvoir formuler à l'intention du gouvernement une recommandation bien étayée, nous croyons qu'il faudrait un examen plus approfondi de la question.

Les relations opérationnelles avec d'autres ministères

20.138 En 1986, nous nous inquiétions du fait que le ministère ne s'était pas entendu, au niveau des opérations, avec d'autres ministères fédéraux sur la meilleure façon de travailler ensemble à la poursuite des objectifs commerciaux. Ceci nous a amenés à recommander que le ministère des Affaires extérieures établisse des lignes directrices pour les relations opérationnelles avec d'autres ministères qui participent de façon continue à l'élaboration de la politique commerciale et à la promotion du commerce extérieur du Canada.

20.139 Il y a eu progrès à ce titre au ministère. Le fait de mettre l'accent sur la consultation et la coordination a permis d'améliorer la communication avec les autres ministères et d'obtenir la signature de nouveaux protocoles d'entente et la mise sur pied de comités interministériels plus actifs. L'amélioration du processus de planification a en quelque sorte fourni l'outil qui permettra d'améliorer de façon soutenue les relations opérationnelles et de trouver solution aux différends entre ministères.

Planification et surveillance des missions

20.140 Nous avons constaté en 1986 que les instructions et contrôles à l'intérieur du système de planification des missions ne portaient pas suffisamment sur l'intégralité, la qualité et la valeur de l'information de planification à tous les niveaux opérationnels. En outre, le processus de planification n'envisageait pas officiellement d'autres options pour l'allocation des fonds et il n'existait aucun système de contrôle pour assurer le respect des plans ou pour recueillir des données sur les résultats des diverses activités.

20.141 Nous avons recommandé que le ministère s'assure que le système de planification renferme une information exacte de façon à ce que le temps des agents commerciaux soit réparti de la façon la plus efficace entre les activités de nature réactive et les nouvelles initiatives.

20.142 Le Système de planification et de services des missions, mis en place à la fin de nos travaux de vérification en 1986, constitue une étape importante de la mise au point des mécanismes de planification qu'utilise le ministère. Des projections sont effectuées à partir des données que l'on possède sur le total des heures de travail que peut offrir chaque agent commercial dans chaque mission, et la répartition de ces heures, par secteur économique de la promotion des exportations, est établie au cours de l'étape de la planification. Le plan, cependant, n'indique pas comment les heures de travail de chaque agent commercial seront réparties entre les activités de réaction à des demandes et les activités innovatrices. Le ministère soutient qu'il est difficile d'établir une distinction entre les deux.

20.143 Nous avons également recommandé que le ministère des Affaires extérieures assure le suivi des activités entreprises par les agents commerciaux et compare les résultats de ces activités avec les plans et objectifs de la mission, de manière à pouvoir évaluer les autres options d'exécution.

20.144 Le ministère agit ainsi dans la mesure où, dans le cas des activités essentielles, sont notés les résultats réels par rapport aux résultats prévus. Si l'on compare avec ce qui existait en 1986, il s'agit là d'une amélioration notable.

20.145 Le ministère n'a rien de prévu dans son système de planification pour la répartition précise des heures de travail des agents commerciaux entre ce qu'il est convenu d'appeler les activités «essentielles» et les autres activités. Il ne peut donc fournir un contrôle officiel qui indiquerait la mesure dans laquelle les agents commerciaux consacrent suffisamment de temps aux activités que l'administration centrale juge essentielles. De plus, l'absence d'information précise sur le nombre d'heures à consacrer à ces activités et sur le

nombre réel d'heures qui leur sont consacrées rend difficile l'évaluation du rapport coût-efficacité de ces activités. Il s'ensuit que demeure restreinte la capacité du ministère d'évaluer les coûts et les avantages des autres options d'exécution.

Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME)

20.146 Nous avons, en 1986, relevé plusieurs préoccupations à propos du PDME. Dans certains cas, des compagnies qui recevaient des fonds en vertu du programme ne répondaient pas aux critères d'admissibilité; la surveillance exercée sur des projets plus importants était insuffisante; on n'avait pas recueilli suffisamment de données qualitatives sur les résultats du programme; et la procédure utilisée pour recenser et recouvrer les montants remboursables n'assurait pas un recouvrement maximal.

20.147 Le ministère en est à mettre en application des critères d'admissibilité pour ce qui est de la réception des fonds. Les compagnies qui n'ont pas mené à bien leurs projets, qui n'ont pas présenté de rapports sur les ventes ou dont le plan de commercialisation est peu réaliste ne sont pas admissibles à recevoir des contributions en vertu du PDME. Les propositions qui ne sont pas considérées comme comportant un facteur d'accroissement seront aussi rejetées.

20.148 Le ministère a amélioré la procédure qu'il utilise pour recenser et recouvrer les comptes débiteurs. Il a aussi apporté des améliorations considérables à ses activités de vérification des contributions en vue d'un remboursement éventuel. Nous avons appris que le nombre de remboursements assujettis à la vérification avait sensiblement augmenté. Le ministère a également amélioré sa surveillance sur les activités d'exportation des compagnies. Il est à mettre sur pied des méthodes qui lui permettront d'exercer régulièrement une surveillance sur les plus grands projets.

20.149 Le ministère a renforcé ses méthodes pour mesurer l'efficacité du programme; il prévoit recueillir des données qui serviront à effectuer une évaluation du programme. Cependant, il participe actuellement à des discussions sur l'attribution de responsabilités bien précises en ce qui concerne la cueillette de données. Si le ministère attribue ces responsabilités, il est fort probable que les données seront recueillies de manière économique et opportune. Il se peut qu'une certaine quantité de ces données soit recueillie par d'autres ministères fédéraux. En outre, il lui reste à établir les objectifs opérationnels du programme, par exemple l'amélioration du niveau de l'activité commerciale, l'accroissement du nombre de contacts commerciaux et l'établissement d'une représentation locale convenable.

Renseignements sur le marché

20.150 Nous avons, en 1986, signalé le besoin d'élaborer et d'instaurer un cadre de gestion pour assurer le soutien des secteurs d'exportation importants, aux plans des renseignements sur le marché, de la coordination avec les autres ministères et de la diffusion de stratégies de commercialisation au secteur privé.

20.151 Le ministère s'est grandement efforcé de répondre à ce besoin grâce à son Système de planification et de services des missions; ce système fonctionne conjointement avec son cycle annuel de gestion des ressources dans le cadre du processus de planification d'ensemble du ministère.

20.152 Le système fournit un excellent cadre qui sert à disséminer et à coordonner les stratégies de commercialisation et les renseignements sur le marché entre les ministères fédéraux, les provinces et le secteur privé.

Information commerciale

20.153 Nous avons constaté, en 1986, qu'il existait peu d'uniformité pour ce qui est de l'analyse de l'utilisation des statistiques commerciales au sein du ministère. Nous avons recommandé que le ministère confie à un centre de responsabilité précis la responsabilité d'établir et d'appliquer des politiques pour la collecte, l'analyse et la diffusion de l'information commerciale.

20.154 Le ministère a confié à la Direction de l'analyse économique et commerciale la charge de recueillir, concilier, interpréter et présenter des données commerciales et économiques qui sont uniformes au sein du ministère, afin d'étayer les programmes prioritaires du ministère et de conseiller les autres Bureaux au sujet de l'utilisation et des limites de l'information statistique.

Politiques de gestion des ressources humaines

20.155 Le Rapport de 1986 recommandait l'établissement de directives claires en ce qui a trait à la gestion des ressources humaines. Nous jugions que ces directives constituent d'importants outils pour les gestionnaires des missions lorsqu'il leur faut décider s'ils doivent doter les postes avec des personnes qui viennent du Canada (des personnes recrutées sur place) ou avec des spécialistes prêtés par d'autres organisations. Des directives claires permettront également de prendre de meilleures décisions en qui a trait à la formation à offrir au personnel et de mieux fixer la durée des détachements auprès des missions.

20.156 Depuis 1986, le ministère a converti un certain nombre de postes, habituellement dotés à l'aide de personnes recrutées au Canada, en postes qui sont confiés à des personnes recrutées sur place. Il a de plus révisé les principes directeurs qui régissent les affectations de manière à en accroître la durée, notamment en ce qui a trait aux postes classés au troisième niveau de difficulté, pour lesquels la durée normale du séjour en poste a été portée de deux ans à trois ans. De plus, il a élaboré une politique et précisé les facteurs à utiliser pour savoir s'il faut doter les postes avec des personnes qui viennent du Canada ou avec des personnes recrutées sur place. Toutefois, au 31 mars 1988, les missions à l'étranger n'avaient pas encore reçu transmission officielle de cette politique.

20.157 Le ministère a édicté une politique qui porte sur la formation du personnel.

20.158 Il nous a également fait savoir, en ce qui a trait à l'utilisation des spécialistes, qu'il envisage la création de «réserves» de candidats acceptables où il sera possible de puiser afin de doter les postes à combler dans les missions à l'étranger avec des gens qui ont la compétence nécessaire.

Systèmes d'information de gestion des ressources humaines

20.159 Notre recommandation sur les systèmes d'information de gestion des ressources humaines se fondait sur le fait que les systèmes d'information du ministère ne permettaient pas un appariement complet des compétences des employés avec les exigences présentées dans les descriptions de postes les plus récentes. Au 31 mars 1988, on n'avait pas donné entièrement suite à notre recommandation. Nous avons appris que la mise en place d'un système permettant un appariement complet (le PERNET) avait été reportée à plus tard à cause de la priorité qu'avait la mise en service du Système mondial d'information sur les exportations («World Information Network (WIN)») et le Réseau canadien d'information et de communication protégées à accès direct (COSICS ou «Canadian On-line Secure Information and Communication Systems»). Le ministère nous a indiqué que l'on s'occupera à nouveau du PERNET une fois choisi et mis en service le matériel informatique du COSICS.

20.160 Le ministère, entre-temps, utilise un système de communication par micro-ordinateurs pour faire l'appariement des compétences que présentent les employés avec les exigences des postes. Toutefois, les données sur les compétences des employés et sur les exigences des postes n'ont pas encore toutes été entrées dans le système. Cette opération sera terminée et le système amélioré sera entièrement opérationnel, nous a-t-on dit, au plus tard le 31 août 1988.

Mesures de l'efficacité et rapports

20.161 Nous avons constaté, en 1986, que le système qu'utilisait le ministère pour mesurer l'efficacité des activités liées au commerce et pour en faire rapport était insatisfaisant. Son plan d'évaluation ne prévoyait que des renseignements restreints à ce sujet. Nous avons également appris qu'il n'existait aucun accord ou aucune entente sur la façon dont les activités commerciales allaient être évaluées, même si les responsabilités étaient partagées avec d'autres ministères.

20.162 Le ministère a maintenant accompli énormément de travail en ce qui concerne les modes de mesure. Il a particulièrement commencé à répondre au besoin d'information sur l'efficacité grâce aux évaluations et aux examens des ressources qu'il a accomplis ainsi qu'à la mise en oeuvre de son Système de planification et de services des missions. Il lui reste, par exemple, à établir les mesures précises des résultats des activités liées au commerce et l'évaluation de la possibilité d'attribuer à des actions précises prises par les ministères fédéraux en cause les modifications apportées à ces résultats.

20.163 Le ministère doit aussi spécifier les besoins des utilisateurs et des niveaux de satisfaction qui s'y rapportent, en tant que mode de mesure de l'efficacité. Finalement, il doit continuer à élaborer des indicateurs de rendement, qui faciliteraient la tâche de mesurer la façon dont les agents contribuent aux échanges commerciaux.

LE DÉPARTEMENT DES ASSURANCES - 1986, CHAPITRE 12

20.164 Le présent suivi porte sur toutes les observations et recommandations essentielles que nous avons formulées en 1986 et décrit l'évolution de la situation, depuis la fin de nos travaux de vérification.

20.165 Il y a eu, au mois de juillet 1987, fusion des activités du Département des assurances avec celles de l'Inspecteur général des banques et création du nouveau Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF). La loi qui donne naissance au nouveau Bureau a octroyé aussi au gouvernement fédéral un plus grand pouvoir de réglementation à l'égard de ces institutions.

20.166 Ce Bureau, lorsque nous avons, aux mois de mai et juin 1988, effectué nos travaux de suivi, était à dresser des plans stratégiques et opérationnels, donnait des conseils sur le contenu à donner à des nouvelles lois sur les institutions financières, révisait les méthodes présentement utilisées pour évaluer la solvabilité financière de ces institutions et mettait en place de nouveaux systèmes et procédés de fonctionnement.

La surveillance des institutions financières

20.167 L'ancien Département des assurances était chargé de la surveillance des activités des compagnies de fiducie et de prêt, et des compagnies d'assurance.

20.168 En 1986, nous recommandions au Département d'améliorer sa méthode de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière des compagnies assujetties à sa réglementation et d'accroître l'efficience du processus de réglementation. Nous avions aussi noté que les normes et les procédés de surveillance n'avaient rien d'officiel dans certains secteurs, que les instruments de travail étaient désuets et manquaient d'efficience, mais que le Département, par contre, travaillait à combler ces lacunes.

20.169 **Compagnies de fiducie et de prêt.** Au moment où nous avons effectué notre suivi, les activités de surveillance exercées à l'égard des compagnies de fiducie et de prêt, avaient été récemment réunies avec les activités de surveillance des banques, au sein du Secteur des institutions de dépôt du BSIF. Le Bureau était également à revoir la méthode qu'il utilisait pour évaluer la solvabilité financière de ces organisations. Avaient lieu, en plus, une vaste réorganisation, y compris une campagne de recrutement pour doter des postes, nouvellement créés, au niveau de la haute direction, et un transfert à Toronto de la majeure partie des activités.

20.170 Ces efforts laissent percevoir un désir de renforcer les pratiques de surveillance. Nous ne pourrons évaluer à sa juste valeur les progrès qui ont été faits tant que les systèmes et procédés de fonctionnement ne seront pas plus fortement ancrés dans ce Secteur.

20.171 Nous avons toutefois remarqué une amélioration importante du processus d'inspection des compagnies de fiducie et de prêt. Il y a une meilleure consignation des

risques pris en compte et mesurés au cours de l'examen, une meilleure coordination du travail d'inspection avec celui des vérificateurs externes et des preuves d'une meilleure vérification et d'une meilleure surveillance.

20.172 **Les compagnies d'assurance.** La suite donnée à plusieurs de nos observations sur la surveillance des compagnies d'assurance indique un progrès important. Par exemple, la description des procédés d'évaluation des risques est plus précise, il y a eu augmentation du nombre de postes confiés à des spécialistes et amélioration d'autres postes. Il y a une meilleure consignation des systèmes et des procédés utilisés, et cela dans tous les secteurs de la surveillance des compagnies d'assurance. Tout comme dans le cas des compagnies de fiducie et de prêt, il y a eu une amélioration et une rationalisation importantes des procédés d'inspection.

20.173 Pour certains secteurs, qui ont touché les compagnies de fiducie et de prêt et les compagnies d'assurance, les améliorations ont été lentes parce qu'ils ont été abordés de manière globale. Par exemple, nous avions recommandé que le Département consacre plus de temps à l'examen et à l'évaluation des tendances futures des industries visées. La responsabilité de cette activité a été centralisée, mais on ne prévoit pas que cette fonction soit opérationnelle avant mars 1989. L'implantation de l'informatique, autre secteur, a été lente. À l'heure actuelle, le Bureau est en voie de mettre au point un système informatique d'information sur les institutions qui devrait être entièrement instauré au début de 1989.

La surveillance des régimes de pension

20.174 **Réforme des pensions.** Les modifications à la Loi sur les normes des prestations de pension sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987, événement qui a fait croître le volume de travail de la Division des prestations de pension. Nous avions recommandé que soient établis des plans pour le travail à effectuer à la suite des modifications apportées à la loi, de manière à pouvoir assumer l'augmentation du volume de travail avec efficience et efficacité. On a élaboré des plans. Néanmoins, on avait sous-estimé le volume de travail qu'a amené la nouvelle législation et cela a engendré un arriéré de travail.

20.175 La Division, au mois de juin 1988, au moment où nous avons effectué notre suivi, accusait un retard en ce qui a trait à l'achèvement de l'examen détaillé des déclarations annuelles de renseignements. Cela était attribuable, en partie, à l'accroissement du volume de travail attribuable aux modifications apportées à la loi. Par exemple, l'une des dispositions nouvelles de la loi demandait la présentation du texte modifié des régimes dont les dates de remise pour tous les textes étaient fixées au 31 décembre 1988. Au début du mois de juin 1988, la Division avait reçu 259 documents relatifs aux 900 régimes que régit la Loi sur les normes des prestations de pension. Cent vingt-cinq d'entre eux avaient été examinés, quatre étaient enregistrés et deux textes étaient prêts à être enregistrés. Le Bureau était au courant de la situation et était en voie de recruter des ressources supplémentaires.

20.176 **Évaluation de la solvabilité financière.** Nous avions recommandé, en 1986, que les pratiques de surveillance des régimes de pension soient examinées à fond. Nous étions particulièrement préoccupés par l'absence de processus officiel d'évaluation des risques, le peu d'inspections sur place effectuées et la faiblesse des procédés de contrôle de

l'actif des régimes de pension. Nous recommandions également d'instaurer une procédure qui permette de vérifier si la surveillance des régimes de pension exercée par les provinces, en vertu des accords réciproques, était suffisante.

20.177 Une évaluation en profondeur du processus de surveillance a été effectuée en réponse à notre recommandation et a pris fin au mois de juillet 1987. Il y a eu élaboration d'une ébauche de plan d'action qui permettrait de donner suite aux recommandations de l'étude et l'on est à prendre des mesures dans un certain nombre de secteurs afin d'améliorer les systèmes et les procédés. L'ébauche du plan indique que l'on devrait avoir donné complètement suite aux recommandations au plus tard le 31 mars 1989.

20.178 Il est encore trop tôt pour que nous puissions évaluer l'importance véritable des améliorations apportées. Néanmoins, les modifications à la loi qui exigent la présentation, chaque année, d'états financiers vérifiés plutôt que la présentation d'information tous les trois ans, devraient permettre d'améliorer considérablement les procédés de contrôle de l'actif des régimes de pension. L'on est à réécrire les accords réciproques avec les provinces. L'on voudrait chaque année, en commençant en 1988-1989, soumettre à une inspection sur place une quarantaine de régimes de pension (auparavant, il y avait inspection de deux ou trois régimes par année) ainsi qu'élaborer des normes et des lignes directrices, ayant trait aux inspections, qui auraient la même qualité que les normes et lignes directrices utilisées pour les institutions financières. Cela devrait renforcer singulièrement le processus de surveillance. Toutefois, compte tenu du fait qu'il existe quelque 900 régimes, le Bureau se doit de surveiller de près ce processus afin d'avoir la certitude que l'étendue et la fréquence des inspections sont suffisantes.

20.179 Il y a un important secteur qui nous préoccupe encore. Le besoin demeure de renforcer le processus d'évaluation des risques. Bien que du travail ait été fait dans ce secteur, nous n'avons pas encore de définition précise des facteurs dont le Bureau tient compte lorsqu'il s'agit d'évaluer les risques que présente une situation et s'il a communiqué de façon officielle ces facteurs à tous les employés qui participent à la surveillance des régimes. Le Bureau, s'il ne se dote pas d'un processus bien précis et bien documenté de repérage et d'évaluation des situations à risques, pourrait être incapable de détecter les problèmes financiers assez rapidement pour être en mesure de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

20.180 Nous continuerons de surveiller de près cette situation.

Les services actuariels

20.181 En 1986, nous signalions comme problème le fait de ne pouvoir produire à temps les rapports actuariels sur les régimes de pension des employés. Le problème existe toujours, mais la situation s'améliore. Le temps moyen pour achever un rapport a été ramené de quatre à trois ans. Le personnel affecté à l'actuariel s'efforce à l'heure actuelle de satisfaire à l'exigence toute récente de déposer en 18 mois des rapports actuariels sur les régimes de pension; deux des quatre derniers rapports d'importance ont été achevés en moins de 20 mois.

20.182 La communication avec les ministères chargés de fournir les données sur les employés est meilleure et le ralentissement des demandes de travaux spéciaux a permis au personnel des services actuariels de consacrer plus de temps à cette tâche.

Rapports au Parlement

20.183 Nous avions formulé, en 1986, des recommandations sur la manière d'améliorer les rapports annuels et les rapports actuariels qui sont déposés devant le Parlement. Il y a eu amélioration de la qualité du rapport annuel qui traite de la Loi sur les normes des prestations de pension. La présentation d'autres rapports n'est pas requise et nos recommandations en ce qui concerne des rapports actuariels sont présentement à l'étude.

La planification et l'évaluation

20.184 En 1986, nous avons formulé des commentaires sur la nécessité d'améliorer la planification et l'évaluation. Le BSIF est présentement à élaborer des plans stratégiques et opérationnels. Il prévoit établir un service d'évaluation dans deux ans.

Le recouvrement des coûts

20.185 Nous avions fait remarquer, en 1986, qu'envoyer aux institutions financières une facture des frais recouvrables au moment où ces frais sont engagés, plutôt qu'à tous les ans, permettrait de faire réaliser des économies importantes au gouvernement. Le BSIF, au cours de l'exercice financier 1987-1988, a amorcé un système de facturations provisoires et finales. La première facturation provisoire a été envoyée au mois d'avril 1988. Il a pu ainsi économiser 600 000 $ (ce montant est fondé sur les facturations aux banques ainsi qu'aux compagnies de fiducie et de prêt, et aux compagnies d'assurances). Une facturation effectuée plus fréquemment permettrait d'économiser encore davantage. Nous estimons qu'une facturation trimestrielle, au cours de l'exercice financier susmentionné, aurait permis d'économiser 900 000 $ de plus.

LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS - 1986, CHAPITRE 13

20.186 Notre vérification de 1986 a porté sur les comptes de fiducie des anciens combattants, les trois grands secteurs de dépenses : le Programme des allocations aux anciens combattants, le Programme des pensions d'invalidité et le Programme des services de santé, et s'est étendue à un certain nombre de fonctions d'ensemble du ministère. Nous avons formulé plusieurs recommandations au sujet des principaux programmes et nous avons fait des commentaires sur le nombre et la qualité des procédés et pratiques qu'a le ministère en ce qui concerne les comptes de fiducie des anciens combattants.

20.187 Nous avons, cette année, fait un suivi de toutes les principales observations et recommandations qui se trouvaient dans notre Rapport de 1986. Etant donné que dans bon nombre d'initiatives, les mesures ne sont prises qu'après le 31 mars 1988, nous fournissons une évaluation préliminaire des progrès accomplis.

20.188 Depuis notre vérification de 1986, le ministère a effectué plusieurs examens de ses programmes, de son administration et de ses opérations et a approuvé la tenue d'une étude indépendante du Programme des allocations aux anciens combattants et d'une étude des procédés et pratiques qui se rapportent aux comptes de fiducie des anciens combattants. Il a mis en oeuvre des méthodes qui servent à minimiser les paiements inexacts d'allocations aux anciens combattants et il a concilié ses dépenses d'allocations aux anciens combattants et de pensions d'invalidité avec le système d'établissement de rapports du gouvernement.

20.189 Toutes ces mesures font suite aux observations et recommandations que nous avons faites en 1986. Le ministère a agi de façon positive après avoir pris une décision au sujet de la meilleure manière d'agir dans chaque cas.

20.190 Nous effectuerons un autre suivi en 1990 : les mesures auront alors toutes été prises et nous connaîtrons l'incidence qu'elles auront eue sur les opérations. Ceci nous permettra de faire une évaluation globale des mesures prises par le ministère.

VÉRIFICATIONS SPÉCIALES - 1986, CHAPITRE 14

Les publications gratuites

20.191 Notre vérification spéciale de 1986 a porté sur les politiques et la procédure administrative qui régissent les publications que l'on offre sans frais au public. Elle a également porté sur les opérations de quatre ministères en ce qui concerne l'édition.

20.192 Nous avons constaté que l'on ne tenait pas dûment compte de l'économie et de l'efficience pour ce qui est des dépenses relatives aux publications gratuites.

20.193 Nos recommandations de 1986 visaient donc deux questions : les politiques des organismes centraux, notamment le Conseil du Trésor et le Centre d'édition du ministère des Approvisionnements et Services, ainsi que la procédure administrative des ministères. Nous avons recommandé que l'on établisse des politiques et des méthodes pour faire en sorte qu'il y ait des contrôles sur la production, l'émission et la liquidation des publications gratuites.

Constatations

20.194 Selon le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'édition ainsi que nos préoccupations au sujet des publications gratuites sont une partie intégrante des communications et ne peuvent être prises isolément en considération.

20.195 Le Secrétariat est en voie de réviser toutes ses politiques en matière de communications dans le cadre d'un examen de la gestion des communications qu'entreprend le Bureau du Conseil privé (BCP). Ce dernier s'attend que l'on approuve vers la fin de 1988 les grandes lignes d'une politique des communications.

20.196 Dans le cadre, également, de son processus d'examen interne, le Secrétariat cherche à faire en sorte que les politiques des communications correspondent au déplacement qui se fait vers l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels et à la politique du Conseil du Trésor en matière de recouvrement des coûts et de paiement par l'utilisateur.

20.197 Le Conseil du Trésor a publié, au mois de juillet 1988, des lignes directrices et des critères en rapport avec les publications gratuites lorsque seront connues les grandes lignes d'une politique des communications.

20.198 Le Centre d'édition du gouvernement du Canada met l'accent sur la collecte de données sur le coût des publications destinées à la vente. Ce système d'établissement des coûts est censé exercer une discipline sur le plan financier et avoir une incidence sur les publications gratuites. Le Centre est chargé d'examiner les plans des ministères en matière d'édition.

20.199 L'examen que nous avons effectué dans des ministères en particulier a révélé que ces ministères donnent suite à nos recommandations en élaborant de nouvelles politiques de communications. Les travaux, pour la plupart, ne sont qu'au stade de l'ébauche. Dans un cas, le ministère met en oeuvre ses politiques ébauchées.

Conclusion

20.200 Sauf dans le cas d'un ministère, nous n'avons pas constaté beaucoup de progrès pour ce qui est du contrôle des dépenses des ministères relatives aux publications gratuites, ainsi que nous l'avions recommandé. Les ébauches des politiques de communications des ministères ont reflété la plus grande partie de ce progrès.

20.201 Il faudra remettre à plus tard l'évaluation de l'incidence qu'auront sur l'établissement de mécanismes de contrôle des publications gratuites l'examen des communications et la procédure administrative élaborée par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
La gestion des communications avec le public

Introduction

20.202 Notre vérification de 1986 a porté surtout sur la gestion des activités de communication au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (ÉMR) et sur sa communication avec le public.

20.203 Nous avons constaté qu'il y avait lieu d'améliorer les méthodes et contrôles de gestion.

20.204 En nous fondant sur nos constatations, nous avons recommandé qu'ÉMR clarifie les responsabilités et les pouvoirs en matière de gestion et de coordination des activités de communication avec le grand public; que les dossiers et les plans renferment de l'information pertinente (y compris les coûts réels si possible) sur tous les aspects de la planification des produits; et que l'ÉMR examine l'efficacité avec laquelle sa fonction «communications» lui permet d'atteindre les objectifs des programmes, y compris le contact avec le public.

Constatations

20.205 La Direction des communications d'ÉMR commence à donner suite à la plupart de nos recommandations.

20.206 Une politique d'édition a été approuvée pour le ministère. Elle renferme la définition des publications scientifiques et générales; le rôle des fonctionnaires supérieurs en ce qui concerne l'édition ainsi que des lignes directrices et des procédés pour la planification, la production, la distribution, la liquidation, le contrôle et l'évaluation des produits d'information.

20.207 La Direction des communications et le Secteur de la politique minérale ont élaboré des procédés pour préparer les plans de produits d'information qui englobent les objectifs, les coûts et les avantages, le groupe cible, ainsi que la distribution et l'entreposage. On s'attend à ce que d'autres secteurs du ministère emboîtent le pas.

20.208 Par suite de nos recommandations sur le besoin qui existait en matière d'évaluation, l'ÉMR a effectué, en 1987, un certain nombre d'évaluations des produits d'information et de l'efficacité des différents moyens utilisés. Il a éliminé, par suite de la réduction de l'effectif, le poste d'agent d'évaluation créé en 1986, et la Direction des communications se propose de passer des contrats pour ce travail. En outre, à cause des restrictions budgétaires, l'activité dans ce secteur est censée diminuer.

Conclusion

20.209 Le ministère a amélioré en partie ses contrôles et méthodes de gestion des communications.

20.210 La politique d'édition et des nouveaux procédés de planification constituent des pas dans la bonne voie. Nous ne pourrons évaluer toute l'incidence de ces changements qu'au moment de leur mise en oeuvre.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada

20.211 Par suite de notre vérification, effectuée en 1986, de l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada (APGTC), nous avions recommandé que l'on perçoive les frais de transaction impayés et que l'on fasse une évaluation de programme. Notre suivi des deux recommandations est maintenant terminé. Nous avons examiné les nouveaux systèmes et

procédés que l'APGTC a mis en oeuvre pour percevoir les frais de transaction. Nous avons également discuté de la question d'une évaluation de programme avec les membres de la direction de l'APGTC, des fonctionnaires des directions de l'évaluation du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (ÉMR) et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), et des représentants du Bureau du contrôleur général.

20.212 Notre première recommandation se rapportait à l'absence d'un système et de procédés pour percevoir des sommes payables au gouvernement à la suite d'accords d'exploration conclus avec des entreprises qui explorent des terres du Canada. L'APGTC a, depuis 1986, créé et mis en oeuvre un système de comptes débiteurs qui lui permet d'inscrire, de contrôler et de percevoir ces sommes. (En vertu de la Loi fédérale de 1986 sur les hydrocarbures, les permis de prospection ont remplacé les accords d'exploration.)

20.213 L'Administration a perçu des frais de transaction d'une valeur dépassant un million de dollars; nous avions signalé dans notre Rapport annuel que ces frais n'avaient pas été perçus. Il ne reste que 1 287 $ à percevoir.

20.214 La seconde recommandation était que les activités de l'APGTC devraient faire l'objet d'une évaluation de programmes, conformément à un échéancier recommandé par les directions de l'évaluation des programmes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

20.215 Les deux ministères ont, en 1987, effectué conjointement une étude préparatoire à l'évaluation de programme. Il est ressorti de l'étude une recommandation à l'effet que l'on fasse une évaluation globale de l'APGTC, qui porte sur 17 questions liées à l'évaluation, notamment l'atteinte des objectifs de l'APGTC, l'efficacité de l'organisme et la possibilité du double emploi et du chevauchement de responsabilités d'autres organismes fédéraux. Nous avions signalé ces questions dans notre Rapport de 1986.

20.216 Toutefois, des fonctionnaires supérieurs des deux ministères se sont réunis et ont décidé de ne pas faire effectuer l'évaluation projetée. Ils ont cité plusieurs facteurs pour justifier leur décision, dont le principal est le suivant : un certain nombre d'études internes et externes avaient déjà été faites en rapport avec les questions essentielles sur lesquelles devait porter l'évaluation. Voici des exemples de ces études : le rapport du Comité sénatorial de l'énergie qui a examiné les méthodes de transport du pétrole de la mer de Beaufort; une étude de l'évaluation des répercussions des régimes de réglementation de l'exploration du pétrole et du gaz dans les Terres qui se trouvent au nord du 60e; et le groupe d'étude mis sur pied par suite du désastre marin de l'Ocean Ranger.

20.217 Bien que ces études aient porté sur certaines de nos préoccupations, il reste à examiner, d'une manière satisfaisante, de nombreuses questions d'importance soulevées au cours de l'étude préparatoire à l'évaluation et dans notre Rapport de 1986. Entre autres, il y a le rendement global qu'a fourni l'APGTC pour atteindre son objectif de développement vigoureux et responsable, et la question d'assurer la coordination avec d'autres ministères.

20.218 ÉMR, comme aussi le MAINC, ont inscrit sur leur calendrier à long terme une évaluation de l'APGTC, bien qu'il ne semble exister aucun consensus apparent quant au moment d'effectuer cette évaluation. Nous encourageons les fonctionnaires des deux ministères à s'entendre sur un moment opportun et à entreprendre dès que possible cette évaluation.

Le Conseil de recherches en sciences humaines

Introduction

20.219 Le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) est un établissement public inclus dans l'annexe B de la Loi sur l'administration financière, qui rend compte de son mandat au Parlement par l'intermédiaire du Secrétaire d'État du Canada. Le CRSH a pour mandat de promouvoir la recherche et l'érudition dans le domaine des sciences humaines et d'encourager l'excellence à cet égard.

20.220 Notre vérification du CRSH, en 1986, a porté sur les aspects suivants : le processus de gestion, y compris les rôles et les responsabilités qui y sont liés; la planification générale et la gestion des ressources humaines; le contrôle des opérations; la diffusion des résultats de la recherche et l'évaluation de programmes. Nous avions alors relevé des problèmes dans la plupart de ces secteurs et formulé sept recommandations.

Évolution de la situation depuis 1986

20.221 L'effectif du CRSH a subi d'importants changements depuis la publication de notre Rapport. En voici quelques exemples : cet organisme n'a pas de président et premier dirigeant à plein temps, depuis décembre 1987; un membre du Conseil assume depuis cette date les tâches de ce poste; à l'automne de 1987, le directeur général des programmes et la secrétaire du Conseil ont tous deux quitté le conseil. Nous avons appris que le poste de secrétaire ne sera pas doté tant qu'un nouveau président n'aura pas été nommé. Ont également quitté le CRSH, en 1987 : le directeur de la Politique et de la Planification, le directeur de la Diffusion de la recherche et Relations internationales, le directeur de l'Information, le chef du Personnel ainsi que le coordonnateur de l'Évaluation de programmes.

20.222 Il est compréhensible que ces modifications aient eu des répercussions directes sur la nature et le calendrier des mesures prises par le CRSH pour donner suite à nos recommandations formulées en 1986.

Étendue du suivi

20.223 Ce suivi de notre vérification de 1986 a surtout été constitué d'une série d'entretiens avec des membres de la haute direction et avec d'autres représentants du CRSH. Nous avons également fait l'examen de documents, notamment des procès-verbaux de divers comités, dont les procès-verbaux des séances du Conseil, des manuels de procédure ainsi que des rapports de gestion et des comptes rendus d'experts-conseils indépendants. Notre suivi a aussi comporté un examen par sondage de la surveillance exercée sur les projets de subventions de recherches achevés.

Conclusion générale

20.224 Au mois d'avril 1988, aucune de nos recommandations n'avait été entièrement mise en application. Nous tenons toutefois à faire remarquer que le CRSH, compte tenu des changements importants apportés à l'effectif, a fait des efforts concrets pour donner suite à nos recommandations. Considérant que la plupart des mesures prises l'ont été récemment et qu'elles sont en voie de réalisation, nous ferons un autre examen lors d'une vérification subséquente.

Sommaire des observations

20.225 Notre rapport de vérification, en 1986, présentait un certain nombre de recommandations qui devaient permettre d'apporter les améliorations suivantes :

- préciser le processus de résolution des problèmes de gestion;
- solutionner avec plus de promptitude les problèmes soumis au Conseil;
- élaborer et mettre en oeuvre un plan des opérations et un plan de gestion des ressources humaines;
- mettre sur pied un système de suivi et d'examen des projets de recherche achevés;
- faire rapport, de manière systématique, des résultats des projets de recherche subventionnés.

Le processus de résolution des problèmes de gestion

20.226 En 1986, nous signalions qu'il arrivait fréquemment que des questions relatives aux opérations courantes du CRSH aient été traitées à tous les paliers de gestion et que, de ce fait, la solution de problèmes soumis au Conseil accusait de sérieux retards. Cette façon de faire accroissait le risque d'une réduction de l'efficience et d'une mauvaise utilisation des ressources. Nous avions recommandé au Conseil de préciser les rôles des divers paliers de gestion et de s'assurer que les questions qui lui sont soumises reçoivent une attention en rapport avec l'importance des problèmes. On n'a pas encore donné suite à ces deux recommandations.

20.227 Il existe un document provisoire qui précise les rôles du Conseil, du Bureau du Conseil et du président, et dont la rédaction est presque terminée. Nous avons appris que le Conseil attend que soit nommé son nouveau président et que soient revus les règlements administratifs internes avant de mettre la dernière main à ce document. On devrait avoir donné entièrement suite à cette recommandation d'ici la fin de 1988.

20.228 En ce qui a trait à la question des retards dans la solution des problèmes, notre examen s'est limité au suivi des exemples présentés dans notre Rapport de 1986. Quoique le CRSH ait entrepris les mesures de correction mentionnées dans le présent rapport, ces problèmes n'ont pas été complètement résolus.

Planification générale et gestion des ressources humaines

20.229 Nous avons recommandé que la haute direction du Conseil élabore un plan annuel global qui fasse état des objectifs opérationnels et des priorités et adopte une approche planifiée de gestion des ressources humaines. Le CRSH n'a pas encore donné suite à ces deux volets de notre recommandation, mais il a néanmoins fait des efforts pour améliorer la situation.

20.230 Le Conseil s'est d'abord penché sur ces observations, au mois de décembre 1986. Il a décidé qu'il fallait, avant d'élaborer les plans proposés, préciser les priorités de programme pour les quelques prochaines années. Un groupe de travail formé de membres du Conseil a été mis sur pied afin de définir ces priorités et un second a été formé à l'automne de 1987 pour continuer le travail. Ce dernier groupe avait pour mission, entre autres, de concevoir et de proposer de nouveaux programmes stratégiques. Un rapport d'étape a été présenté au Conseil lors de sa réunion de janvier 1988, réunion au cours de laquelle le Conseil a approuvé l'idée d'établir, pour le mois de septembre 1988, un plan d'ensemble des activités de l'organisme.

20.231 En outre, au mois de juin 1987, la haute direction a approuvé la création d'une infrastructure de gestion opérationnelle cohérente. Au mois de septembre 1987, le comité des opérations a mis au point et présenté un plan de travail détaillé à l'appui de ces mesures. Ce projet se poursuit et la haute direction est confiante qu'un plan opérationnel et un plan des ressources humaines auront été élaborés et mis en oeuvre avant la fin de 1988.

Le suivi des projets

20.232 En 1986, nous avions recommandé que la direction mette en place un système de suivi qui lui permettrait de s'assurer que les projets subventionnés ont été achevés et que toute somme inutilisée a été perçue par le CRSH. Il y a eu des améliorations dans ce domaine. En 1986, nous indiquions qu'il n'y avait pas eu de suivi complet dans 46 p. 100 des cas examinés. Notre dernière vérification nous a permis de constater que ce pourcentage a été ramené à 18 p. 100.

20.233 Nous avions également recommandé que la direction effectue un examen détaillé de projets achevés, et choisis au hasard, de façon à s'assurer qu'il y avait eu conformité avec les ententes de subventions. Au mois de juin 1986, le Conseil a établi un comité chargé, entre autres, d'examiner des grands projets achevés. Au mois d'avril 1988, aucun projet achevé n'avait été examiné.

Résultats de la recherche

20.234 Notre recommandation à ce titre demandait que la haute direction du CRSH mette à la disposition du Conseil, à intervalles réguliers, de l'information pertinente sur les résultats de la recherche et que cette dernière soit accessible à la communauté des chercheurs et aux autres parties intéressées.

20.235 La haute direction a considéré la mise en place d'un projet pilote visant à obtenir les résultats de la recherche auprès des chercheurs subventionnés, couvrant, dans un premier temps, une période d'un an. Cette information serait alors ajoutée à une banque de données longitudinale actuellement en cours de préparation. Cependant, lors de notre suivi, ce projet n'avait pas été amorcé.

Évaluation du programme

20.236 Bien que nous n'ayons pas, en 1986, formulé de recommandations précises à ce sujet, nous avons soulevé le fait que le poste de coordonnateur de l'évaluation était vacant. Ce poste a depuis été doté.

ORGANISATION ET PROGRAMMES
DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe
L'organisation, le mode de fonctionnement et les initiatives du Bureau	21.1
Le mandat, les vérifications et les rapports	21.6
La restructuration	21.10
L'Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau	21.14
La Direction de la planification et de la coordination	21.16
L'élaboration des méthodes	21.22
Les ressources financières	21.26
L'informatique	21.28
Le programme régulier de formation	21.38
L'évaluation des programmes et la vérification interne	21.40
Sur la scène internationale	21.49
La XIIIe Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth	21.50
Le programme international d'aide aux bureaux de vérification	21.54
Le projet sino-canadien de formation en vérification	21.56
Les autres projets internationaux	21.61
Initiative de développement de l'INTOSAI	21.62
Les langues officielles	21.70
Le programme des stagiaires en vérification	21.72
La présentation sur bandes vidéo de certains chapitres du Rapport annuel	21.76
Groupe de travail sur l'équité en matière d'emploi	21.77
Coûts engagés pour établir des rapports sur les vérifications et les examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État	21.78
Les vérifications annuelles	21.81
Les examens spéciaux	21.84
Les conseillers du vérificateur général du Canada	

Pièces

21.1 Organigramme
21.2 Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau du vérificateur général
21.3 Cadre de l'élaboration des méthodes
21.4 Crédits et dépenses
21.5 Coûts d'établissement des rapports annuels de vérification

21

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

L'organisation, le mode de fonctionnement et les initiatives du Bureau

21.1 Les chapitres précédents présentent quelques-unes des réalisations du Bureau, notamment les résultats de ses vérifications. Le présent chapitre décrit d'autres réalisations, les initiatives spéciales prises par le Bureau, ainsi que des aspects particuliers de son mode de fonctionnement. Il n'a pas pour but d'énumérer tous les projets entrepris par le Bureau au cours du dernier exercice, mais de signaler aux parlementaires les développements majeurs, importants, survenus au sein de l'organisation depuis la parution du dernier Rapport.

21.2 Non seulement le Bureau passe-t-il à la loupe les programmes et les activités des divers ministères fédéraux, mais il examine et évalue aussi ses propres activités et programmes afin d'accroître la productivité de son personnel et la qualité de ses travaux de vérification. Plusieurs initiatives, cette année, étaient axées en ce sens. Le Bureau, après avoir pris connaissance du compte rendu des résultats de l'étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du BVG, dont nous avons parlé dans le Rapport de 1987, a procédé à une restructuration de son organisation afin d'accroître la qualité de ses vérifications sans augmenter le volume des ressources à utiliser. Il y a eu redéploiement des Directions à l'intérieur de la Direction générale des opérations de vérification. Il y a eu également élargissement du mandat et révision des besoins en ressources de la Direction des méthodes professionnelles et de la Direction de la planification et de la coordination afin de tenir compte de l'importance croissante de ces fonctions. La mise au point et l'amélioration des méthodes de vérification à l'aide des techniques informatiques ont de nouveau donné des résultats importants. De plus, il y a eu mise au point et utilisation d'un programme régulier de formation. Le Service de l'évaluation des programmes et de la vérification interne a examiné les travaux des directions générales.

21.3 Le Bureau a continué d'être présent sur la scène internationale. À l'avant-garde de la vérification intégrée et de la vérification informatisée, il est venu en aide à plusieurs pays ou regroupements de pays, par exemple aux groupes régionaux de pays membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (l'INTOSAI).

21.4 Au Bureau, il y a également eu innovation et amélioration dans les secteurs des langues officielles, de l'équité en matière d'emploi, du recrutement des stagiaires en vérification et de la présentation sur bandes vidéo de certains chapitres du Rapport annuel.

21.5 Tout cela est décrit plus en détail dans les pages qui suivent.

Le mandat, les vérifications et les rapports

21.6 **Le mandat**. Le mandat du vérificateur général est énoncé dans la Loi sur le vérificateur général (1977) ainsi que dans la Loi sur l'administration financière (modifiée en 1984).

21.7 **Les vérifications**. Chaque année, le Bureau effectue des vérifications dans tous les ministères et organismes fédéraux afin de permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion sur les états financiers sommaires du Canada. Les vérifications annuelles permettent aussi d'évaluer la mesure dans laquelle les ministères et organismes respectent les textes réglementaires.

21.8 Le vérificateur général mène aussi des vérifications de l'optimisation des ressources dans les ministères et les organismes en conformité avec les exigences du paragraphe 7(2) de la Loi sur l'administration financière. Ce paragraphe lui demande de signaler au Parlement les cas où des ministères ou des organismes ont engagé des dépenses sans un juste souci d'économie et d'efficience ainsi que les cas où aucune méthode appropriée n'a été mise au point pour évaluer l'efficacité des programmes et en faire rapport. Le Bureau a élaboré un programme de vérification qui permet, à intervalles réguliers, de soumettre chaque grande entité à une vérification de l'optimisation des ressources. Cette dernière peut être une vérification centrée sur une entité, une vérification axée sur un programme ou bien une vérification générale portant sur un aspect particulier de l'administration fédérale. Une vérification centrée sur une entité est une vérification intégrée, pluridisciplinaire, qui permet d'examiner tous les aspects importants de la question de l'optimisation des ressources au sein d'une entité. Une vérification axée sur un programme permet de vérifier tous les aspects importants d'un programme en vigueur au sein d'une entité en mettant l'accent sur les résultats. Les vérifications générales sont menées lorsqu'il est possible, et approprié, d'examiner un sujet commun à plusieurs ministères. Le Bureau, dans le cas des grands ministères, a constaté qu'il n'était pas rentable d'effectuer au cours d'une même année une vérification et d'en faire rapport si les travaux à exécuter portent sur plusieurs programmes et questions complexes. Nous avons donc divisé ces ministères en unités vérifiables.

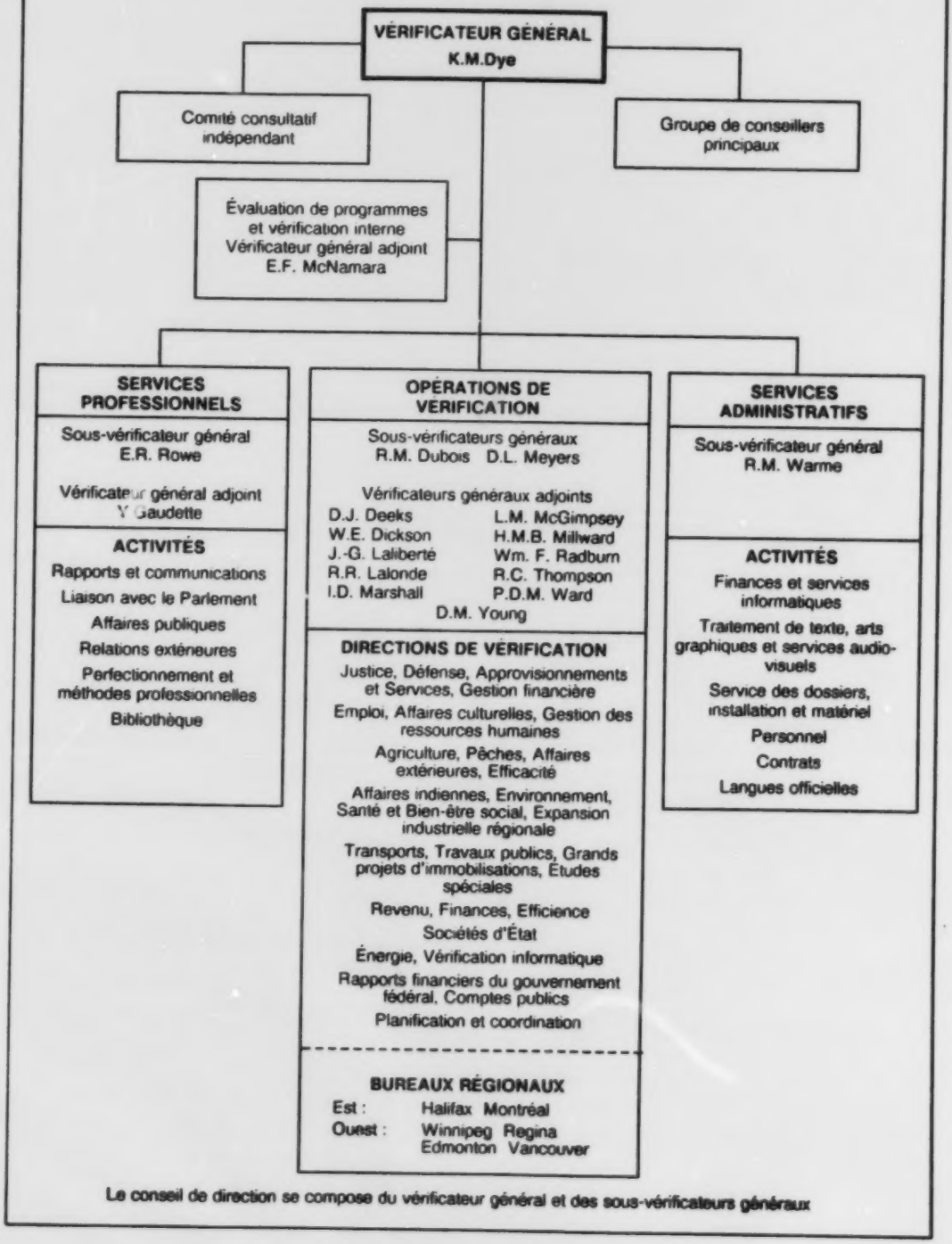
21.9 **Les rapports**. Tout au long de la vérification, il y a discussion des résultats avec la direction des entités vérifiées. Les points que le vérificateur général relève et qui, à son avis, doivent être signalés au Parlement, sont présentés dans son Rapport annuel. Le vérificateur général formule également une opinion - qui peut être assortie de réserves - sur les comptes publics, opinion que l'on retrouve dans le premier volume des Comptes publics. Les rapports des vérifications et des examens spéciaux menés auprès des sociétés d'État sont présentés au conseil d'administration de chaque société intéressée.

La restructuration

21.10 La pièce 21.1 donne un aperçu de la structure organisationnelle du Bureau et indique les fonctions attribuées à ses trois directions générales.

Pièce 21.1

ORGANIGRAMME DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
août 1988



Le conseil de direction se compose du vérificateur général et des sous-vérificateurs généraux

21.11 Au cours du dernier exercice, le vérificateur général a effectué une restructuration de son Bureau afin que ce dernier puisse opérer, au coût le plus bas possible, avec un maximum d'efficacité et d'efficience. Les résultats de l'Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau, étude demandée par le vérificateur général l'année dernière, ont été l'amorce de cette restructuration. (Les paragraphes 21.14, 21.15 et la pièce 21.2 donnent les principales recommandations issues de cette étude ainsi que les réactions de la direction à ces recommandations.)

21.12 Les principales modifications apportées à l'organisation sont les suivantes :

- Le nombre des directions de vérification est passé de 15 à 12.
- Il y a eu intégration des spécialistes des secteurs fonctionnels aux directions de vérification.
- Les régions de Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver ont été regroupées en une seule région, la région de l'Ouest, que dirige un vérificateur général adjoint.
- Les régions de Halifax et de Montréal ont été fusionnées en une seule région, la région de l'Est, que dirige également un vérificateur général adjoint.
- L'établissement d'une direction de vérification distincte à laquelle ont été confiées la planification et la coordination des activités de la Direction générale des opérations de vérification (DGOP). Un directeur principal de niveau supérieur en assume la direction. Cette direction est responsable de la planification stratégique et opérationnelle ainsi que de la planification des ressources humaines au sein de la direction générale. Le but visé par cette fusion des fonctions est de faciliter, dans le cadre des activités de planification opérationnelle, la formulation des décisions appropriées en ce qui a trait aux ressources humaines et d'aider les employés et les administrateurs à assumer leurs responsabilités dans les domaines du perfectionnement professionnel et de la gestion des ressources humaines. Cette direction travaillera en étroite collaboration avec les services du Personnel et du Perfectionnement afin qu'il soit possible de combler efficacement les besoins en ressources humaines de la Direction générale des opérations de vérification (voir aussi les paragraphes 21.16 à 21.21).
- La Direction des méthodes professionnelles a reçu un nouveau mandat et des ressources qui lui permettront d'accélérer et d'améliorer la production des documents méthodologiques à fournir à la DGOP (voir aussi les paragraphes 21.22 à 21.25).

21.13 La restructuration avait pour objectif d'augmenter la productivité et d'accroître la qualité des vérifications sans qu'on ait besoin d'augmenter les ressources. Dans son Budget des dépenses pour l'exercice 1988-1989, le Bureau estime avoir besoin de 619 années-personnes, soit 40 années-personnes de moins que le nombre demandé dans le plan de dépenses présenté pour l'exercice 1987-1988. La DGOP, au cours du dernier exercice, a effectué, en plus des vérifications habituelles prévues, deux examens spéciaux et elle a amorcé 15 autres examens du genre. L'intégration des spécialistes des secteurs fonctionnels aux directions chargées de la vérification des entités a permis d'améliorer la qualité du travail

aux diverses étapes de vérification, y compris celle de la rédaction finale des rapports, sans qu'on ait besoin d'accroître le personnel.

L'Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau

21.14 Le vérificateur général, en décembre 1986, demandait à des experts-conseils de faire une étude du rapport coût-efficacité des travaux de vérification effectués au BVG. L'étude a été confiée à une équipe de conseillers en gestion du cabinet Stevenson Kellogg Ernst and Whinney que dirigeait M. Kenneth G. Belbeck et des cadres supérieurs du BVG. Les objectifs visés étaient l'amélioration du rapport coût-efficacité des activités de vérification intégrée du Bureau et l'amélioration du rendement général du Bureau. L'étude était axée sur les activités de la DGOP et, dans les autres directions générales, sur les seules activités liées directement aux travaux de vérification, c'est-à-dire les activités pertinentes de la Direction du perfectionnement et de la planification de carrière, de la Direction des méthodes professionnelles et de la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne.

21.15 La pièce 21.2 donne, regroupées par grands thèmes, les principales observations et recommandations des experts-conseils ainsi que les commentaires de la direction du Bureau.

La Direction de la planification et de la coordination

21.16 Dans le cadre de la restructuration, le mandat de la Direction de la planification et de la coordination (DPC) a été élargi. Confiée à un directeur principal de niveau supérieur, cette unité administrative relève des sous-vérificateurs généraux (SVG) des Opérations de vérification et est chargée de la planification stratégique et opérationnelle, de la planification des ressources humaines et de la coordination des activités de la DGOP.

21.17 **La planification stratégique**. Cette direction produit deux documents de planification stratégique : l'évaluation du cadre de travail et le relevé des priorités de la DGOP. L'évaluation est produite chaque année et présente les grandes possibilités susceptibles de s'offrir au Bureau et les principales contraintes auxquelles ce dernier risque de faire face dans un proche avenir. Elle fournit les données à partir desquelles il est possible d'établir le relevé des priorités. Ce dernier document fournit aux directions de vérification les indications dont elles ont besoin pour établir les plans de travail du prochain exercice et décrit les principales questions administratives auxquelles la DGOP devra s'attaquer.

21.18 **La planification opérationnelle**. Chaque direction de la DGOP, administrée par un vérificateur général adjoint, doit faire sa propre planification et voir à la réalisation des plans établis. La DPC coordonne les travaux afin qu'il y ait cohérence entre les divers plans et afin que les questions qui se trouvent entre deux directions ou directions générales ne soient pas négligées. La DPC intègre chaque plan produit par les directions à celui de la direction générale et donne des conseils aux SVG en ce qui a trait aux plans. Les directions administrées par des SVG établissent un plan pluriannuel pour les vérifications de l'optimisation des ressources et les examens spéciaux qu'elles prévoient mener. Un résumé des plans de ces directions est présenté au conseil de direction du Bureau. La DPC organise ensuite des

ÉTUDE SUR LE RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION DU BUREAU

POINTS ÉTUDIÉS	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRE DE LA DIRECTION
Planification des opérations	Le Bureau du vérificateur général devrait mettre en valeur la fonction de planification à la Direction générale des opérations de vérification, afin d'obtenir une contribution stratégique accrue pour déterminer les orientations futures, plus particulièrement la nature, la fréquence et la sélection des vérifications de l'optimisation des ressources. Nous percevons aussi un besoin parallèle de renforcement de la fonction de planification des ressources humaines aux Opérations de vérification. Un vérificateur général adjoint conviendrait bien pour diriger ces deux fonctions.	Les sous-vérificateurs généraux responsables des Opérations de vérification ont nommé un directeur principal de niveau supérieur en charge de diriger, à temps plein, la Direction de la planification et de la coordination. Cette unité verra également à coordonner la planification des ressources humaines des Opérations de vérification. Le directeur principal en question puisera aux ressources de la Direction générale afin de faire effectuer les travaux de planification, cette façon de faire permettant d'éviter la mise en place d'une superstructure bureaucratique coûteuse. Ce poste sera l'un de ceux que l'on confie habituellement, par rotation, au sein des Opérations de vérification, à l'un des directeurs principaux pour une période de deux à trois ans. Le directeur principal choisi sera un vérificateur chevronné qui, de l'avis des SVG, aura la confiance du personnel de la Direction générale pour coordonner les questions qui touchent l'ensemble des opérations.
Attestation des états financiers	Notre examen du rapport coût-efficacité des travaux d'attestation des états financiers nous a permis de constater que des membres du Bureau avaient fait des innovations permettant de réduire les coûts des travaux sans pour autant en compromettre la qualité. Nous recommandons au Bureau d'adopter une méthode de planification acceptée de tous, qui permette de mettre l'accent sur la recherche des choix et des solutions de remplacement les meilleurs.	Les heures à consacrer aux attestations des états financiers font désormais l'objet d'un examen critique plus serré. La version révisée du Manuel de vérification intégrée décrira avec précision une méthode globale de planification permettant la réalisation de travaux d'attestation à la fois efficaces et peu coûteux. Les équipes de vérification sont incitées à faire l'essai de nouvelles techniques de travail susceptibles d'améliorer le rapport coût-efficacité des travaux d'attestation et à faire connaître leurs trouvailles à la Direction des méthodes professionnelles. La Direction du perfectionnement, de son côté, verra à offrir des cours qui aideront les vérificateurs à planifier et à effectuer des travaux d'attestation dont le rapport coût-efficacité sera meilleur.
Vérification de l'optimisation des ressources	On a eu tendance, avec les vérifications de l'optimisation des ressources, à mettre l'accent sur la qualité des résultats. La recherche d'un meilleur rapport coût-efficacité mènera à ce qu'on s'intéresse davantage à la réduction des coûts. Les membres du groupe d'étude ont recommandé que soit mieux précisé le concept de "l'étendue de la vérification", que soit diminué le temps consacré à la délimitation de l'étendue de la vérification et que soit réduit la durée des travaux de vérification.	Tous semblent se rallier à l'idée générale qui sous-tend les recommandations, mais il y a au Bureau une forte divergence de vue quant à la manière de les appliquer. La durée maximale suggérée de huit semaines pour l'établissement de l'étendue de la vérification a semblé peu réaliste à plusieurs directeurs principaux qui ont l'expérience de ce genre de travail; ils ont néanmoins admis qu'il faudrait effectuer ce travail de manière plus efficiente. On a demandé à la Direction des méthodes professionnelles de se pencher sur la question et de faire des recommandations à la Direction générale des opérations de vérification sur de nouvelles méthodes de délimitation de l'étendue des vérifications à inclure dans le Manuel de vérification intégrée. La suggestion d'examiner en profondeur un nombre moins grand de questions a été présentée dans le document de la Direction générale des opérations de vérification qui porte sur les secteurs prioritaires (1988-1989), document qui donne des directives aux équipes de vérification. Nous demandons aux équipes d'examiner quatre ou cinq grandes questions se situant dans le périmètre de la vérification et de rédiger des chapitres d'au plus 20 pages, limite qui ne peut être dépassée sans l'approbation préalable du conseil de direction. Nous acceptons en principe la recommandation demandant que soit réduit le temps consacré aux vérifications. Toutefois l'expérience acquise et un examen attentif du Rapport annuel (1987) du vérificateur général du Canada nous amène à conclure que les vérifications devraient débuter dix-huit mois avant la date de dépôt du Rapport plutôt que de commencer douze mois avant, comme le suggère le rapport de l'Étude. Il faut, bien entendu, abandonner les points dont l'examen ne semble vouloir donner que des résultats de peu d'intérêt; il n'en reste pas moins que c'est là une décision difficile à prendre pour le VGA et le directeur principal chargé de la vérification. Le comité directeur du Rapport annuel conseillera le VGA et le directeur principal intéressés s'il lui semble nécessaire d'abandonner l'étude de certains points. De plus, nous présenterons dans le Manuel de vérification intégrée des directives révisées sur la question des points dont l'examen doit être abandonné.

Pièce 21.2

ÉTUDE SUR LE RAPPORT COÛT-EFFICACITÉ DES TRAVAUX DE VÉRIFICATION DU BUREAU

POINTS ÉTUDIÉS	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	COMMENTAIRE DE LA DIRECTION
Politique et méthodes de vérification	Présentement, la responsabilité de l'élaboration et de la communication de la politique et des méthodes de vérification est dispersée et les résultats semblent lents à venir. La Direction des méthodes professionnelles devrait cesser de s'occuper de la coordination des travaux et assumer celui de l'élaboration des directives et méthodes sous la direction d'un vérificateur général adjoint compétent et dévoué.	Le Bureau a restructuré son processus d'élaboration des méthodes. Sous la présidence du vérificateur général, on a remanié le comité sur l'élaboration des méthodes, on a établi un cadre opérationnel et on a déterminé des priorités à respecter en ce qui a trait à l'élaboration des méthodes. *(Voir aussi les paragraphes 21.22 à 21.25)*
Sous-traitance de services professionnels	Le Bureau pourrait faire appel à des professionnels du secteur privé afin d'accroître le rapport coût-efficacité de ses vérifications. À cette fin, il pourrait s'y prendre de deux façons : utiliser davantage les contrats de services à forfait ou confier à des sous-traitants l'ensemble des travaux d'attestation des états financiers de quelques entités.	La direction fera l'essai des contrats à forfait et évaluera les résultats de l'expérience. Il n'y aura adjudication de contrats que dans le cas où il sera possible de présenter clairement une mission précise. Il est possible de confier à un sous-traitant la réalisation complète d'une mission d'attestation lorsque l'occasion se présente et que l'on souhaite procéder ainsi. Il faut au préalable obtenir l'approbation du conseil de direction.
Perfectionnement professionnel	Les coûts du perfectionnement professionnel par jour-participant ont augmenté alors que la demande de services de formation diminuait et que le budget octroyé demeurait sensiblement le même. Il faudrait réévaluer la prévision des besoins en formation et réviser les budgets en conséquence.	La Direction du perfectionnement s'occupe de cette question. Son personnel élabore un programme régulier de formation fondé sur les recommandations d'un comité spécial d'étude qui a établi un modèle précisant les connaissances et les aptitudes requises ou souhaitées, qu'un vérificateur législatif devrait posséder et maîtriser tout au long de sa carrière.
Frais généraux	Le système de comptabilité du Bureau permet d'enregistrer les données de base, mais il n'existe aucun rapport qui vienne préciser les frais généraux de la Direction générale des opérations de vérification. Ces frais devraient être prévus au budget, faire l'objet d'un examen critique et être communiqués dans un rapport.	Cette recommandation a fait resurgir la volonté de voir à ce qu'il y ait utilisation optimale des ressources dans le cas des frais généraux de la Direction générale des opérations de vérification. Il y a désormais consignation des budgets des missions externes des directions de vérification et établissement d'un énoncé précis des résultats souhaités. La Direction de la planification et de la coordination suivra tout cela de près. En outre, on produit, depuis avril 1988, un nouveau rapport précisant les frais généraux de la Direction générale.
Spécialistes des secteurs fonctionnels	Les spécialistes des secteurs fonctionnels devraient être intégrés aux directions de vérification et il faudrait réduire de deux le nombre de ces directions.	Comme le recommandait le groupe d'étude, les spécialistes des secteurs fonctionnels ont été intégrés aux directions de vérification. Le nombre de ces dernières est passé de 15 à 12.
Systèmes d'information de gestion	L'étude ne comportait pas d'examen des systèmes d'information de gestion, mais l'examen d'autres questions nous a permis de déceler certains secteurs dans lesquels l'amélioration des systèmes servirait bien les utilisateurs de ces derniers. Ces améliorations devraient être effectuées.	Nous avons pris plusieurs mesures afin d'améliorer l'information de gestion. Il est possible désormais d'obtenir le coût, à ce jour, d'un projet; il y a production à intervalles réguliers d'un sommaire des coûts de chaque projet de vérification, les frais généraux de la direction générale sont clairement précisés par article et par direction, puis présentés dans un rapport; nous sommes à établir une nouvelle classification des coûts des projets désormais ventilés par comptes courants.

La planification stratégique et opérationnelle ainsi que la planification des ressources humaines relèvent de la Direction de la planification et de la coordination dont on a élargi le mandat.

séances d'examen critique au cours desquelles les SVG discutent de la ventilation des budgets avec les VGA et les directeurs principaux. Les SVG sont alors en mesure de prendre des décisions sur l'attribution des ressources.

21.19 La DPC, tout au long de l'année, surveille activement la réalisation des plans et formule des recommandations sur les ressources à utiliser pour répondre aux besoins de la direction générale.

21.20 **La planification des ressources humaines.** Les ressources humaines représentent 85 p. 100 des ressources utilisées par le Bureau. C'est pourquoi l'affectation des employés aux équipes de vérification et aux autres postes est de la plus grande importance. La DPC travaille en étroite collaboration avec la Direction du personnel et la Direction du perfectionnement afin d'attirer au Bureau des employés pour les Opérations de vérification, de les former et de les garder. La planification des affectations et l'orientation professionnelle sont essentielles. Il faut tenir compte de la demande en vérificateurs des autres services du Bureau. La Direction du perfectionnement et la Direction des méthodes professionnelles, entre autres, ont besoin de la contribution de personnes ayant une expérience de la vérification pour assurer la formation du personnel, mettre au point diverses méthodes de travail et fournir les services d'appoint dont le Bureau a besoin pour mener à bon terme ses projets internationaux.

21.21 La DPC coordonne diverses activités liées à la gestion des ressources humaines et à l'administration de la direction générale afin d'assurer dans ces deux domaines une certaine uniformité de méthode.

L'élaboration des méthodes

21.22 Au cours du dernier exercice, le Bureau a de nouveau mis l'accent sur la façon d'élaborer, de mettre à l'essai et de diffuser ses méthodes et procédés de vérification. Divers facteurs expliquent cette décision, notamment :

- le besoin avoué de faire le point sur ce que nous avons appris après quelque dix années de vérification intégrée. (Ce besoin trouve sa confirmation dans les recommandations de l'Étude sur le rapport coût-efficacité des travaux de vérification du Bureau - voir les paragraphes 21.14, 21.15 et la pièce 21.2);

- le désir d'influer sur l'évolution future de la vérification intégrée afin qu'elle puisse continuer de répondre aux attentes des législateurs et de manière à tenir compte des changements apportés aux mécanismes gouvernementaux de responsabilité et à la structure administrative.

21.23 Afin de donner suite à cette décision, on a pris un certain nombre de mesures. Le Comité d'élaboration des méthodes a été restructuré et est devenu un petit organe de prise de décisions, axé sur l'utilisateur des méthodes du Bureau. Il fournira, à un niveau supérieur, directives, surveillance et aide aux personnes travaillant dans ce domaine. Le comité est présidé par le vérificateur général, M. Ken Dye; le sous-vérificateur général, M. Ed Rowe, en est le président suppléant. Sont également membres du comité MM. Raymond Dubois et Larry Meyers, tous deux sous-vérificateurs généraux à la Direction générale des opérations de vérification, deux vérificateurs généraux adjoints et deux directeurs principaux de niveau supérieur. Le comité a l'appui, pour réaliser son mandat, de la Direction des méthodes professionnelles que dirige M. Yvan Gaudette, sous-vérificateur adjoint.

21.24 Jusqu'à maintenant, ce comité a établi un plan d'élaboration des méthodes, a fixé les priorités en ce domaine et a produit un cadre opérationnel (voir la pièce 21.3). Ce dernier fixe, pour l'élaboration des méthodes au cours des trois à cinq prochaines années, les objectifs suivants :

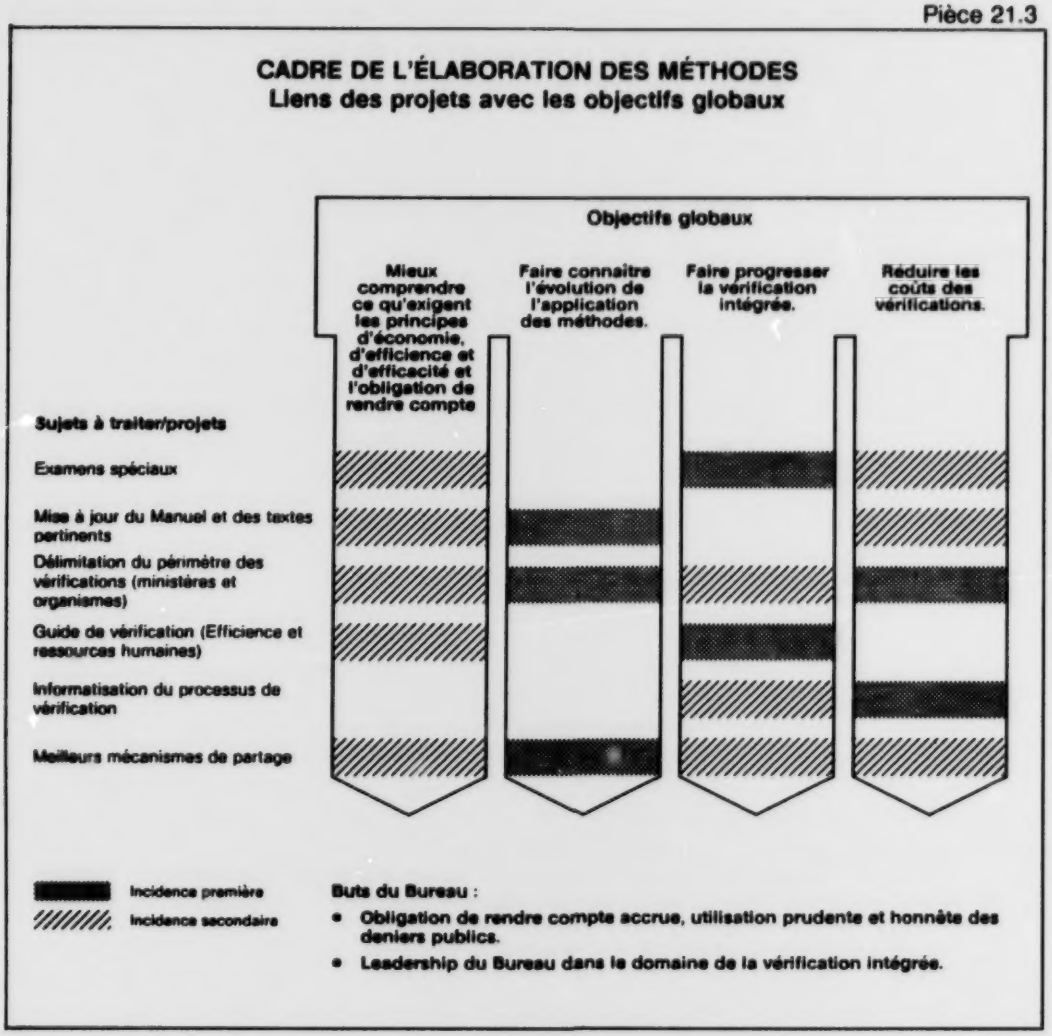
- mieux structurer et mieux expliquer les notions d'obligation de rendre compte et d'optimisation des ressources;

- élaborer les méthodes en fonction de l'expérience acquise et faire connaître l'évolution que les méthodes ont connue sur le terrain;

- voir à l'évolution de la vérification intégrée afin de tenir compte des changements apportés au processus d'obligation de rendre compte et aux structures de gestion du gouvernement;

- trouver des moyens de réduire les coûts des vérifications.

Pièce 21.3



21.25 Le comité a fixé les priorités suivantes en ce qui a trait à la poursuite des objectifs susmentionnés. Les modalités et les plans de travail relatifs aux points suivants ont été approuvés ou le seront bientôt :

- la mise à jour du Manuel de vérification intégrée du Bureau en fonction de ce qui se fait sur le terrain;
- la mise au point des méthodes qui serviront à effectuer les examens spéciaux;
- la mise au point et l'essai de techniques aidant à établir le périmètre des vérifications de l'optimisation des ressources à effectuer dans les ministères et les organismes fédéraux;
- l'informatisation du processus de vérification;

- l'achèvement de la rédaction ou la révision de certains guides traitant de l'application du concept de vérification intégrée à des situations bien précises.

Les ressources financières

21.26 Les parlementaires, avec la Partie III du Budget des dépenses du gouvernement fédéral, disposent maintenant d'une source détaillée de renseignements sur les besoins du Bureau du vérificateur du Canada.

21.27 La pièce 21.4 donne un aperçu, par activité, des crédits octroyés au Bureau et des dépenses effectuées par ce dernier.

L'informatique

21.28 L'exercice 1987-1988 était le dernier exercice du projet spécial d'informatisation décrit dans le budget du Bureau pour l'exercice 1984-1985. Ce fut une période de grande activité et de grands changements puisque le Bureau entrait dans l'ère technologique. Le nombre d'ordinateurs individuels est passé de 23 qu'il était en 1984 à 550. Certains programmes informatiques nous ont permis d'avoir accès aux données financières conservées à l'époque dans les gros ordinateurs que possédait le gouvernement. Le Traitement de texte et les Arts graphiques étaient les unités de travail dotées des appareils les plus modernes.

21.29 La première étape du projet susmentionné a été d'établir un plan. Le premier objectif était d'aider les vérificateurs à comprendre les risques que présentent les centaines de systèmes du gouvernement utilisant de gros ordinateurs et les techniques de contrôle à appliquer dans ce contexte. Un deuxième objectif était de maîtriser les techniques informatiques afin que les vérificateurs puissent faire un meilleur travail à moindre coût.

21.30 Nous avons décrit dans nos Rapports de 1986 et de 1987 les grandes étapes de ce projet. Chaque année, plusieurs vérificateurs habituellement affectés aux vérifications sont inscrits à un programme de formation d'un an qui leur permet de mettre à jour leurs connaissances des contrôles et des techniques informatiques avant de retourner aux travaux courants de vérification. Le progiciel IDEA, qui aide les vérificateurs à transformer leurs micro-ordinateurs en puissants outils d'analyse, est désormais utilisé non seulement au Bureau mais un peu partout dans le monde. L'utilisation d'ordinateurs portatifs a permis aux vérificateurs d'utiliser les techniques informatiques dans les locaux mêmes de leurs clients. Il y a aussi eu élaboration de techniques de communication électronique.

21.31 Le Bureau possède quelque 550 micro-ordinateurs - un par employé, ou presque. Environ 320 de ces appareils sont des ordinateurs portatifs. Des améliorations importantes, outre celles dont nous venons de parler, ont modifié la nature et les techniques de vérification, de communication et d'administration. Les Opérations de vérification ainsi que les autres directions générales se sont pleinement prévalues des nouvelles technologies.

Pièce 21.4

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
CRÉDITS ET DÉPENSES

Crédits et dépenses par activité

	1988-1989	1987-1988		1986-1987	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Vérification législative	48 337	47 046	45 644	44 982	44 210
TOTAL	48 337	47 046	45 644	44 982	44 210

Crédits et dépenses par article

	1988-1989	1987-1988		1986-1987	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
			(en milliers de dollars)		
Traitements et salaires	29 644	29 931	26 811	28 663	26 489
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	4 513	4 748	4 748	4 377	4 377
Transports et communications	2 920	2 918	2 969	2 918	2 945
Information	238	273	248	273	277
Services professionnels et spéciaux	7 050	6 659	6 052	6 980	7 062
Location	300	262	359	262	334
Achat de services de réparation et d'entretien	396	296	279	296	376
Services publics, fournitures et approvisionnements	681	350	1 010	350	636
Capital-Construction et acquisition de machines et de matériel	2 133	1 149	2 708	438	1 268
Paiements de transfert	472	450	449	435	434
Toutes autres dépenses	10	10	11	10	12
TOTAL	48 337	47 046	45 644	44 982	44 210

Environ 60 p. 100 des micro-ordinateurs du BVG sont des appareils portatifs.

21.32 La recherche documentaire. Le vérificateur peut dépouiller rapidement et de manière efficiente de grandes quantités de textes, par exemple des lois, des règlements et des rapports, grâce à des techniques de recherche documentaire qu'il peut utiliser avec son ordinateur portatif.

21.33 Les communications. Au Bureau, environ 324 personnes utilisent le système de courrier électronique qui constitue un moyen commode de communication entre le personnel de l'administration centrale et les vérificateurs en mission au Canada et partout ailleurs dans le monde. Des panneaux d'affichage électronique ont également été créés pour permettre aux vérificateurs d'échanger des documents aux fins d'information, de commentaires ou d'examen.

21.34 Les textes à la portée de la main grâce à «ReportRead». Les auteurs des chapitres du Rapport annuel ainsi que le vérificateur général, les sous-vérificateurs généraux, les vérificateurs généraux adjoints et les autres réviseurs sont désormais capables d'obtenir électroniquement le texte du Rapport au fur et à mesure qu'il est rédigé et cela peu importe que l'on soit au Bureau, à la maison ou sur la route. Le programme «ReportRead», relié électroniquement à chaque micro-ordinateur, a permis d'éliminer une grande partie des travaux de photocopie et de distribution des textes du Rapport sur papier et facilite grandement le travail de révision.

AUDITPRO aide le vérificateur à créer et à garder à jour un dossier grâce à l'électronique.

21.35 La mallette électronique. Le Bureau a mis au point et fait l'essai d'un nouveau système sur micro-ordinateur, «AuditPro», qui permet aux vérificateurs d'effectuer une mission complète de vérification à l'aide de l'ordinateur. Il est possible d'utiliser plusieurs types de logiciels en conjonction avec «AuditPro» et les vérificateurs peuvent, électroniquement, créer et garder à jour un dossier complet de vérification. Ce système devrait permettre de sauver des centaines d'heures de travail en vérification et d'accroître sensiblement la qualité et l'efficacité des travaux au cours des prochaines années.

21.36 Le système de vérification des comptes publics. Ce système piloté par micro-ordinateur permet aux vérificateurs de préparer indépendamment les états financiers consolidés du gouvernement du Canada quelques jours seulement après avoir reçu les données de base. Ce système sert à la fois à contrôler l'exactitude des comptes publics présentés au Bureau pour être vérifiés et à garder trace des centaines de corrections et de redressements apportés aux comptes avant qu'ils soient finalement publiés.

21.37 L'administration et le contrôle financier. Au cours des derniers mois, on a mis au point un prototype de système interactif de contrôle financier et opérationnel. Ce système permet aux gestionnaires d'obtenir les renseignements les plus récents sur les coûts et les diverses tendances en ce qui a trait au travail effectué au Bureau. Le système présente les données, chiffres et graphiques, sur un écran. Il a été conçu pour répondre aux questions au fur et à mesure qu'elles se présentent plutôt que pour produire de grandes quantités d'imprimés informatiques difficiles à déchiffrer.

Le programme régulier de formation

21.38 Le Groupe de travail sur les connaissances et aptitudes requises des vérificateurs a publié, en mai 1987, un rapport qui est devenu un instrument important pour la planification des ressources humaines. La Direction du perfectionnement et des méthodes professionnelles a élaboré un programme de formation des vérificateurs en fonction des connaissances et des aptitudes jugées essentielles à la pratique du métier.

21.39 Le rapport du groupe d'étude et le programme régulier de formation constituent l'un et l'autre des moyens de s'assurer que le Bureau soit doté de professionnels hautement qualifiés, capables d'effectuer des vérifications de très grande qualité.

L'évaluation des programmes et la vérification interne

21.40 Cette direction a trois objectifs. L'évaluation des programmes sert à déterminer l'efficacité avec laquelle les travaux de vérification du Bureau viennent appuyer la Chambre des communes dans son rôle de surveillant du bien public. L'examen de la qualité après la vérification permet de vérifier si le Bureau n'examine que des questions importantes et s'il procède dans ses travaux de manière professionnelle, efficace et économique. La vérification interne a pour but d'examiner dans quelle mesure les principaux procédés et méthodes de gestion des opérations du Bureau dénotent une volonté réelle d'optimiser l'utilisation des ressources.

21.41 Les paragraphes qui suivent donnent un résumé des travaux que la Direction de l'évaluation des programmes et de la vérification interne (DEPVI) a effectués cette année.

21.42 **L'évaluation des programmes.** Présentement, le Bureau procède à une évaluation qui permettra, entre autres choses, d'obtenir les commentaires des principaux lecteurs du Rapport annuel du vérificateur général. La DEPVI fait enquête auprès des sénateurs et des députés, des ministres et de leurs sous-ministres, des directeurs des sociétés d'État ainsi qu'auprès d'un groupe représentatif de journalistes afin d'avoir la certitude que le Bureau n'aborde que les bons sujets et qu'il en rend compte correctement. Ce projet comporte également un suivi de l'évaluation que la DEPVI a effectuée, en 1985, du processus d'établissement des Rapports annuels (paragraphes 15.81 à 15.88 du Rapport de 1985).

21.43 **L'examen de la qualité après la vérification.** Chaque année, un échantillon des travaux effectués par les vérificateurs du Bureau est soumis à un examen de la qualité après la vérification.

21.44 **La vérification intégrée des ministères.** Le Rapport de 1987 décrit l'évaluation du passage des méthodes de vérification basées sur les systèmes aux méthodes axées davantage sur les résultats. Il y avait de toute évidence tendance générale à passer aux vérifications axées sur les résultats, même s'il y avait des variantes entre équipes. Nous signalions dans ce Rapport certaines caractéristiques positives de ces vérifications.

21.45 Les recommandations présentées dans ce Rapport ont suscité des débats vifs et riches au sein du Bureau relativement aux points à inclure ou à ne pas inclure dans une vérification de l'optimisation des ressources. Le Comité d'élaboration des méthodes accorde une attention particulière à ce sujet maintenant qu'il est en voie de terminer la révision du Manuel de vérification intégrée.

21.46 Les sujets présentement à l'étude sont :

- l'utilisation faite, au Bureau, des Comités consultatifs de vérification;
- l'utilisation que le Bureau devrait faire des travaux des vérificateurs internes des ministères et des organismes clients ainsi que de ceux des vérificateurs internes des sociétés d'État.

Nous présenterons les résultats de ces études en 1989.

21.47 **La vérification des sociétés d'État, d'autres entités et des Comptes publics du Canada.** Au cours de l'année, la DEPVI a examiné les vérifications faites auprès de huit sociétés d'État et autres entités ainsi que dix vérifications de comptes publics. Cet examen permet d'affirmer qu'il y a eu respect des normes de vérification généralement reconnues et de celles du Bureau. La DEPVI, en 1988-1989, fera le recensement de cas exemplaires d'équipes de vérification qui ont sensiblement amélioré l'efficience de leurs vérifications et décrira comment elles y sont arrivées.

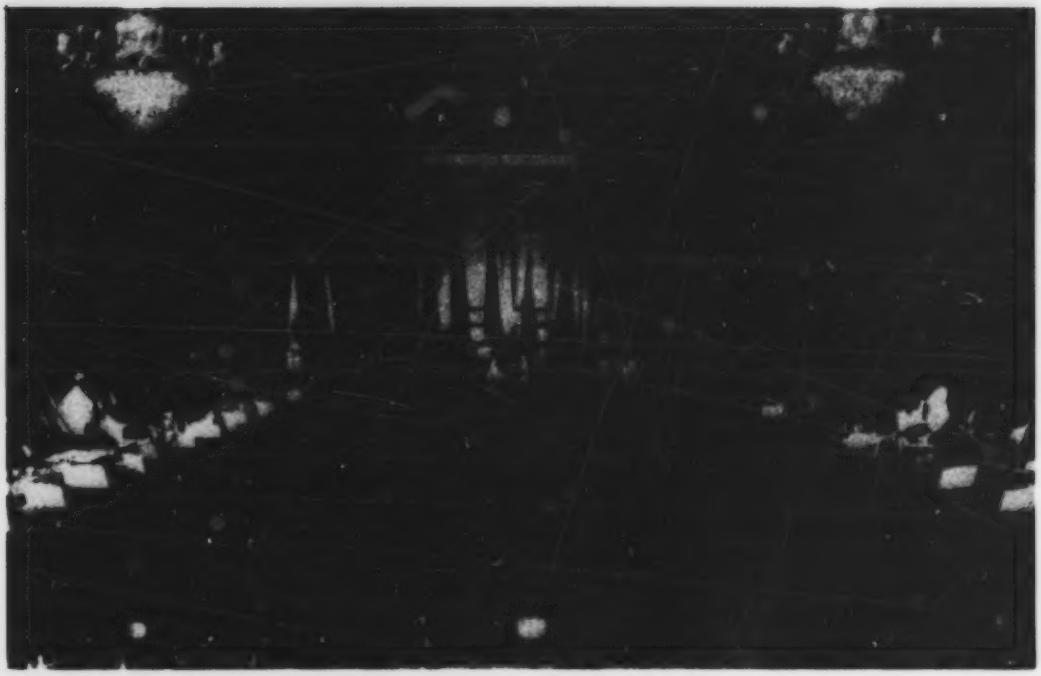
21.48 **La vérification interne.** Au cours des deux années précédentes, il y a eu examen de tous les grands systèmes d'administration, de gestion du personnel et de gestion des finances. Une pause semble justifiée cette année pour laisser le temps au Bureau de prendre connaissance des recommandations formulées et de les mettre en pratique.

Sur la scène internationale

21.49 Comme le Bureau a la réputation d'être à l'avant-garde dans les domaines de la vérification intégrée, de la vérification législative et de la vérification dans un cadre informatique, il est souvent appelé à partager ses connaissances avec d'autres pays, notamment les pays en voie de développement et d'autres pays qui cherchent à renforcer la compétence de leur équipe de vérification des comptes publics. Plusieurs projets entrepris en 1987 nous fournissent des exemples de l'apport du Bureau sur la scène internationale.

La XIIIe Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth

21.50 Le Bureau du vérificateur général du Canada a été l'hôte, à Ottawa, du 28 septembre au 2 octobre 1987, de la XIIIe Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth. C'était la première fois que cette conférence triennalle était tenue au Canada. Cette rencontre permet surtout d'échanger des idées et de prendre connaissance des expériences vécues par d'autres et des tendances qui se dessinent dans le domaine de la vérification. Il n'existe pas de mandat précis pour cette Conférence, mais elle sert à consolider le principe de l'indépendance dont doivent jouir les vérificateurs législatifs, ce qui est vital.



La XIII^e Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth, tenue à Ottawa, a suscité la participation de 71 délégués de 44 pays.

21.51 Le titre de la conférence était «Advancing Accountability : Practice, Perception and Predictions» (La promotion de l'obligation de rendre compte : pratique, perception et prévisions). M. Dye, président de la conférence, a souhaité la bienvenue aux participants à la séance d'ouverture et leur a présenté les principaux points devant être abordés au cours de la semaine : le rôle du vérificateur général en ce qui a trait à l'obligation de rendre compte au sein de l'administration fédérale; le rôle du Comité des comptes publics dans la promotion de cette obligation; la planification et la gestion des ressources dans un monde en constante évolution; les stratégies de formation permettant le partage des connaissances acquises et des expériences vécues; les progrès réalisés dans le domaine de la vérification informatique; la vérification des travaux d'immobilisations et des programmes sociaux; l'amélioration de l'information destinée aux parlementaires.

21.52 Tous les délégués ont participé à des discussions de haut niveau portant sur la vérification législative - les points étudiés couvraient une vaste gamme allant, par exemple, de la nécessité de préciser dans la loi ce que l'on entend par l'indépendance du vérificateur, question fondamentale, jusqu'à la présentation des dernières découvertes dans le domaine de la transmission de l'information.

21.53 La Conférence d'Ottawa est celle qui a accueilli le plus grand nombre de participants dans l'histoire de la Conférence des vérificateurs généraux du Commonwealth. Les 71 délégués de 44 pays possédaient un vécu fort différent les uns des autres : plusieurs représentaient des pays industrialisés possédant depuis de nombreuses années un bureau de

vérification et un comité des comptes publics (CCP) actif; d'autres venaient de petits pays en voie de développement où il est difficile de recruter et de retenir à son emploi des vérificateurs compétents et où des problèmes surgissent parce que le CCP siège à intervalles trop irréguliers. Il faut dire, cependant, qu'au cours des séances, on a accordé plus d'importance aux principes communs qu'aux disparités.

Le programme international d'aide aux bureaux de vérification

21.54 Depuis 1980, un programme de bourses, financé par l'Agence canadienne de développement international et géré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, permet à des vérificateurs, de niveau supérieur, des pays en voie de développement de venir travailler et apprendre au Bureau du vérificateur général du Canada. En 1987-1988, les sept boursiers de ce programme international venaient des pays suivants : Colombie, Indonésie, Corée, Mexique, Maroc, Sri Lanka et Tunisie. Le stage de deux autres boursiers, l'un de Hong Kong, l'autre de Singapour, a été financé par leurs propres pays.

21.55 Les boursiers font un stage d'un an au BVG et participent à divers travaux de vérification dans divers secteurs, ce qui leur permet de mieux connaître et de mieux comprendre la comptabilité et la vérification des comptes publics, notamment les techniques de vérification de l'optimisation des ressources. Leur travail avec les équipes de vérification leur permet d'ajouter à leur expérience de la vérification et de la comptabilité. Ils participent aussi à diverses activités de perfectionnement professionnel. Les connaissances et l'expérience ainsi acquises leur permettent d'accroître la qualité du travail de vérification qu'ils auront à faire une fois de retour dans leur pays.

Le projet sino-canadien de formation en vérification

21.56 Depuis 1982, le Bureau du vérificateur général participe à un projet international, parrainé dans un premier temps par les Nations Unies puis, par la suite, par l'Agence canadienne de développment international (l'ACDI), qui vise à aider la République populaire de Chine à se doter du service de vérification législative exigé par sa nouvelle constitution.

21.57 Le principal objectif de la première phase du projet, effectué pour le compte de l'ACDI, était de faire connaître aux vérificateurs chinois les concepts, les méthodes et les techniques de vérification utilisés au Canada. Un deuxième objectif était de former une équipe d'instructeurs compétents capable de doter la Cour des comptes de la République populaire de Chine d'un service de formation approprié.

21.58 La première phase du projet prendra fin en décembre 1988. On prévoit que tous les grands objectifs seront atteints ou dépassés et que le budget établi pour le projet sera respecté. Le BVG aura alors fourni, comme mandataire de l'ACDI au cours de cette période, l'aide professionnelle, technique et administrative nécessaire à la réalisation des deux grands objectifs du projet.

21.59 Les gouvernements chinois et canadien estiment que la première phase a été un succès. Ils songent maintenant à la réalisation d'une deuxième phase. Cette dernière, en plus

d'enrichir la formation interne obtenue au cours de la première phase, permettra sans doute de passer à la question des cours de vérification à donner dans les universités et les collèges ainsi qu'à la question connexe des recherches à effectuer en ce domaine.

21.60 Ce projet a permis au personnel du BVG de prendre contact avec une culture différente et fascinante et de prendre connaissance de concepts différents de comptabilité et de vérification. Ce fut là une excellente occasion d'apprendre, notamment pour les vérificateurs qui doivent participer à la vérification des programmes internationaux du Canada.

Les autres projets internationaux

21.61 Au cours de l'année, le personnel du Bureau a fourni formation, conseils et aide au gouvernement de la République de Chypre, à l'organisation des États des Antilles orientales et à l'OTAN. À Chypre, des vérificateurs du Bureau ont donné des cours portant sur la vérification intégrée, ont conseillé le vérificateur général de ce pays sur la manière de planifier et de réaliser des vérifications du rendement et sur la façon d'en communiquer les résultats. Ils ont aussi intégré le progiciel Procédé interactif d'extraction et d'analyse de données (IDEA) au système informatique du bureau national de vérification de Chypre. À la demande de l'ACDI, deux cadres supérieurs du Bureau ont donné un cours de vérification intégrée à 32 vérificateurs législatifs provenant de huit pays membres de l'organisation des États des Antilles orientales dans le cadre du programme de gestion économique de ces îles. À l'OTAN, le sous-vérificateur général Ed Rowe a conseillé et aidé la mission canadienne à réviser le système de vérification.

Initiative de développement de l'INTOSAI

21.62 Au cours du douzième congrès de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (l'INTOSAI), on a adopté une proposition demandant que soit lancé officiellement l'Initiative de développement de l'INTOSAI, connu désormais sous le sigle anglais «IDI» (INTOSAI Development Initiative). Le vérificateur général du Canada, en 1985, en avait proposé l'idée au conseil d'administration de l'INTOSAI, lequel avait alors donné son accord de principe au projet.

21.63 L'IDI a pour objectif d'offrir, notamment aux pays en voie de développement, la possibilité d'améliorer leurs services de comptabilité gouvernementale et de vérification des comptes publics et cela grâce à un programme d'échange d'information, de formation et de perfectionnement offert aux vérificateurs et aux formateurs des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC).

21.64 Au cours des deux premières années du programme IDI, on a mis l'accent sur le rencensement des besoins internes de formation au sein des ISC. À cette fin, le Comité consultatif de l'IDI et le personnel des pays participants ont procédé à des recensements régionaux des besoins susmentionnés. En 1987, des recensements des besoins ont été effectués auprès de tous les regroupements régionaux de pays membres de l'INTOSAI et dans les Antilles.

Deux membres du personnel du Bureau ont donné un cours de vérification intégrée à l'intention de l'organisation des États des Antilles orientales.

21.65 Après analyse des résultats obtenus, la priorité en 1987 a été accordée (et continuera de l'être au cours des deux prochaines années) à la présentation, aux administrateurs des ISO, de séminaires sur la gestion des ressources humaines, à l'organisation d'ateliers traitant de la gestion des programmes de formation et destinés aux responsables des services de formation au sein des ISO, ainsi qu'à la mise sur pied d'ateliers de vérification offerts aux vérificateurs de tous les niveaux.

21.66 L'IDI a présenté dans divers coins du globe des ateliers traitant de différents sujets : au Kenya, un atelier sur l'analyse des besoins de formation; en Tanzanie et au Kenya, des ateliers sur la gestion des programmes de formation; aux Philippines et en Jordanie, des ateliers offerts aux directeurs et directeurs adjoints des ISC, traitant de la gestion des ressources humaines; en Thailande, un atelier portant sur la vérification; et à Copenhague, un atelier qui traitait de l'utilisation des micro-ordinateurs. Des cadres supérieurs du Bureau ont participé à la conception et à la présentation de tous ces ateliers.

21.67 En outre, le personnel de l'IDI a produit un Répertoire international de données sur la formation des vérificateurs déjà publié en anglais, en français, en arabe et en espagnol. La version allemande devrait paraître sous peu. Ce répertoire présente des schémas de cours et d'études de cas élaborés par quelque 15 pays ainsi qu'une liste des méthodes de vérification et une liste des institutions sans but lucratif qui offrent des cours de formation en vérification.

21.68 Le financement de l'IDI est assuré par le Programme des Nations-Unis pour le développement, le Ministère royal norvégien de la coopération, l'Agence américaine de développement international, l'Agence japonaise de développement international et le Secrétariat du Commonwealth.

21.69 L'administration de l'IDI, en 1987 et en 1988, s'est trouvée au Bureau du vérificateur général du Canada, à Ottawa. Le vérificateur général du Canada assure la

La formation linguistique aide à rehausser le niveau de bilinguisme fonctionnel du Bureau.

présidence du conseil d'administration de l'IDI, conseil qui compte huit membres. Le poste de secrétaire-trésorier a été confié à l'un des sous-vérificateurs généraux de notre Bureau et celui de vice-président exécutif est allé à l'un des vérificateurs généraux adjoints du BVG.

Les langues officielles

21.70 Au Bureau du vérificateur général, la direction voit à ce que, dans l'accomplissement des tâches quotidiennes, les trois principes de base du bilinguisme officiel en ce qui a trait à la langue de service, à la langue de travail et à la juste représentation des francophones et des anglophones au sein de l'équipe soient respectés intégralement. Il s'agit des principes qui régissent toujours la politique des langues officielles au sein de l'administration fédérale. À cette fin, nous employons des personnes bilingues capables de communiquer avec le public dans la langue de son choix et capables d'utiliser l'une ou l'autre langue pour mener les vérifications. Nous offrons à tous nos employés une même possibilité d'effectuer leurs tâches dans la langue officielle de leur choix. Nous nous efforçons également de maintenir dans notre effectif une juste représentation des anglophones et des francophones.

21.71 Au début de 1987, le conseil de direction a approuvé un plan d'application de la politique des langues officielles pour 1987-1988. Ce document contient des objectifs et des buts précis ainsi qu'un calendrier des activités planifiées, et il prévoit la remise au conseil de direction d'un rapport semestriel. Le Commissaire aux langues officielles déclarait récemment que le BVG avait fait des progrès considérables en ce qui a trait à l'administration générale de son programme d'application de la politique des langues officielles.

Le programme des stagiaires en vérification

21.72 Le Bureau du vérificateur général joue un rôle important auprès des professionnels de la comptabilité puisqu'il offre un stage aux étudiants qui cherchent à obtenir un titre de comptable agréé, de comptable général licencié ou de comptable en management accrédité. Le Bureau reçoit chaque année une vingtaine de nouveaux stagiaires et leur donne

Une directrice principale discute d'une affectation avec un nouveau stagiaire en vérification.

l'expérience dont ils ont besoin pour décrocher leurs titres professionnels. Le Bureau, en 1987-1988, a embauché, comme employés à temps plein pour ses divers bureaux, des diplômés de diverses universités au Canada.

21.73 La sélection des candidats pour le programme des stagiaires a été facilitée par les programmes associant travail et études qu'offrent certaines universités canadiennes. Les étudiants qui ont travaillé au Bureau pendant plusieurs trimestres, dans le cadre de ces programmes, ont la possibilité d'être considérés pour un poste à plein temps au BVG à titre de stagiaires en vérification.

21.74 De plus, le vérificateur général choisit parmi les personnes inscrites au Programme d'emplois d'été axés sur la carrière, programme offert par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, des étudiants qui travailleront en vérification. Certains des étudiants occupant des postes d'été au Bureau, qui possèdent les qualifications requises et qui sont intéressés à travailler de façon régulière au BVG, sont invités à y postuler un emploi à plein temps comme stagiaires en vérification une fois leurs études terminées.

21.75 Le Bureau a récemment publié une brochure décrivant son programme des stagiaires et s'efforce constamment de recruter les meilleurs candidats pour travailler dans ce cadre unique de la vérification législative.

La présentation sur bandes vidéo de certains chapitres du Rapport annuel

21.76 Le BVG, en 1986, a produit une bande vidéo de dix minutes sur un des chapitres du Rapport annuel - celui traitant du Portefeuille des Anciens combattants. Il s'agissait là d'une expérience pilote. La réaction des membres du Comité des comptes publics et d'autres parlementaires qui avaient assisté à la projection a été favorable, ce qui nous a amené à autoriser la production de sept présentations sur bandes vidéo de certains chapitres du Rapport annuel publié en 1987. Il y eut donc présentation vidéo des constatations formulées à la suite des travaux suivants : l'Étude de la gestion et du contrôle financiers, les vérifications

On a réalisé sept présentations sur bandes vidéo pour illustrer les résultats de sept vérifications de 1987.

du ministère du Bien-être social et du ministère de la Défense nationale - Appui matériel, trois vérifications spéciales, ainsi que l'opinion et les observations du vérificateur général sur les états financiers du Canada. Les présentations vidéo ont été mises à la disposition de tous les parlementaires par l'intermédiaire du réseau OASIS et toutes ces personnes pouvaient voir ces présentations quand bon leur semblait. Le Bureau, en collaboration avec des membres du personnel du réseau OASIS, tente présentement d'évaluer l'utilité réelle de ces présentations. Elles sont demandées aussi par des ministères, des universités, des vérificateurs généraux des provinces et des vérificateurs d'autres bureaux nationaux de vérification.

Groupe de travail sur l'équité en matière d'emploi

21.77 Le Bureau du vérificateur général, en 1983, a mis sur pied un groupe de travail chargé d'accroître les possibilités d'emploi des personnes handicapées et a mis en vigueur une politique visant à promouvoir l'embauche de ces personnes. Des mesures furent prises dans le but suivant : éliminer ce qui faisait obstacle à l'emploi de ces personnes, obstacles qu'une étude avait circonscrits; recruter des personnes handicapées compétentes; et faciliter leur embauche. Depuis 1983, le nombre de personnes handicapées à l'emploi du Bureau a sensiblement augmenté. Le mandat du groupe de travail a été élargi cette année. Cette équipe porte désormais le nom de «Groupe de travail chargé de l'équité en matière d'emploi». Ce groupe doit voir aux possibilités d'emploi et à l'égalité d'accès au travail, au sein du Bureau, pour les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les personnes handicapées.

Coûts engagés pour établir des rapports sur les vérifications et les examens spéciaux effectués auprès des sociétés d'État

21.78 La paragraphe 149(2) de la Partie XII de la Loi sur l'administration financière (LAF) stipule que si le vérificateur général est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les coûts engagés pour établir les rapports visés aux articles 139 et 143 doivent figurer dans son Rapport annuel suivant et être défrayés par son Bureau.

21.79 Les coûts déclarés dans cette partie, en vertu du paragraphe 149(2), constituent le coût total engagé par le Bureau pour effectuer les travaux de vérification et d'examen spécial et pour établir les rapports particuliers aux termes des articles 139 et 143 de la LAF. Ces coûts sont déclarés seulement lorsque le travail est terminé.

21.80 Le total des coûts pour les travaux effectués auprès des sociétés d'État comprend les coûts liés aux travaux qui ne sont pas précisément exigés en vertu de l'article 139 ou 143. Ces travaux comprennent, notamment, la publication de prospectus, la prestation de conseils concernant les sytèmes d'information et de contrôle interne et l'aide accordée pour résoudre les problèmes de comptabilité et préparer les états financiers. Les coûts engagés pour effectuer ces travaux ne sont pas déclarés dans le présent chapitre.

Les vérifications annuelles

21.81 En vertu de l'article 139 de la LAF, chaque société d'État mère doit faire établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales en propriété exclusive. Ce rapport doit porter sur les états financiers et les renseignements chiffrés que le Conseil du Trésor a demandé de vérifier. En outre, le vérificateur doit préparer tous les autres rapports que le gouverneur en conseil peut exiger.

21.82 La pièce 21.5 indique les coûts engagés pour réaliser les vérifications et établir les rapports annuels requis en vertu de l'article 139 à l'égard des sociétés et filiales dont le BVG est le vérificateur attitré ou l'un des vérificateurs. Les coûts indiqués sont liés aux vérifications annuelles terminées qui ont porté sur les exercices se terminant le 31 mars 1988 ou avant cette date.

21.83 Les coûts déclarés ne comprennent pas les coûts relatifs à la vérification des renseignements chiffrés portant sur le rendement, compte tenu du fait que le Conseil du Trésor n'a demandé de tels travaux de vérification pour aucune des sociétés d'État vérifiées par le Bureau. De même, le gouverneur en conseil n'a pas exigé d'autres rapports aux termes de l'article 139.

Les examens spéciaux

21.84 Selon l'article 143 de la Loi sur l'administration financière, chaque société d'État mère mentionnée à l'annexe C de la loi est tenue de faire faire, au moins tous les cinq ans, un

Pièce 21.5

COÛT D'ÉTABLISSEMENT DES RAPPORTS ANNUELS DE VÉRIFICATION POUR LES EXERCICES FINANCIERS CLOS LE 31 MARS 1988 OU AVANT

Société d'État	Exercice financier clos le	Coût engagé
Administration de la voie maritime du Saint-Laurent	31.03.88	103 500 $
La Corporation du pont international de la voie maritime, Ltée	31.12.87	17 900
Les ponts Jacques Cartier et Champlain Inc.	31.03.88	71 800
Administration de pilotage de l'Atlantique	31.12.87	54 900
Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée	31.12.87	49 500
Administration de pilotage des Laurentides	31.12.87	116 200
Administration de pilotage du Pacifique	31.12.87	55 200
Canadian National (West Indies) Steamships Limited	31.12.87	3 000
Centre international d'exploitation des océans	31.03.88	85 300
Commission canadienne du lait	31.07.87	198 600
Commission de la Capitale nationale	31.03.88	156 600
Commission d'énergie du Nord canadien	31.03.88	189 700
Conseil canadien des normes	31.03.88	35 200
Construction de défense (1951) Limitée	31.03.88	88 300
Corporation commerciale canadienne	31.03.88	97 000
Corporation de développement des investissements du Canada (covérificateur)	31.12.87	18 700
Société financière Cartierville Inc.	31.12.87	5 100
Corporation Place du Havre Canada	31.03.88	43 000
Énergie atomique du Canada, Limitée	31.03.88	355 000
Monnaie royale canadienne	31.12.87	353 900
Office canadien des provendes	31.03.88	45 400
Office canadien du poisson salé	31.03.88	144 500
Office de commercialisation du poisson d'eau douce	30.04.87	153 000
Société canadienne des brevets et d'exploitation Limitée	31.03.88	29 900
Société canadienne des postes (covérificateur)	31.03.88	301 800
Société d'assurance-dépôts du Canada	31.12.87	377 000
Société de construction des musées du Canada Inc.	31.03.88	81 800
Société du crédit agricole	31.03.88	258 600
Société immobilière du Canada Limitée	31.03.88	14 800
Société immobilière du Canada (Le Vieux-Port de Montréal) Limitée	31.03.88	60 800
Société immobilière du Canada (Mirabel) Limitée	31.03.88	102 200
Société immobilière du Canada (Vieux-Port de Québec) Inc.	31.03.88	57 400
Société pour l'expansion des exportations	31.12.87	467 800

examen spécial de ses opérations et, s'il y a lieu, de celles de ses filiales en propriété exclusive. La loi étant entrée en vigueur le 1er septembre 1984, le premier cycle des examens spéciaux doit se terminer le 1er septembre 1989.

21.85 Un examen spécial a pour but de déterminer si, dans la période visée, les systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion ainsi que les pratiques de gestion de la société ont été tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que :

- les éléments d'actif de la société ont été protégés et contrôlés;
- la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles a été économique et efficiente;
- ses opérations ont été efficaces.

21.86 Une fois l'examen spécial terminé, l'examinateur soumet un rapport de ses constatations au conseil d'administration de la société. Dans le cas des sociétés mentionnées à la partie 1 de l'annexe C ou de leurs filiales en propriété exclusive, la loi prescrit que l'examinateur doit porter, au besoin, toute question à l'attention du Parlement.

21.87 Lorsque, selon l'examinateur, le rapport sur l'examen spécial renferme de l'information qu'il faudrait porter à l'attention du Parlement, l'examinateur doit, après avoir consulté le conseil d'administration et le ministre de tutelle, rédiger sur cette information un rapport à inclure dans le rapport annuel suivant de la société. Si l'examinateur est un vérificateur autre que le vérificateur général du Canada, il doit également consulter le vérificateur général et lui transmettre un exemplaire du rapport qui traite de ces questions.

21.88 En 1987-88, on a complété deux examens spéciaux dont les coûts étaient les suivants :

Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée.	137 300 $
Commission de la capitale nationale	597 800 $

On est en train d'effectuer 15 autres examens spéciaux pour des sociétés d'État dont le Bureau est le vérificateur. Les coûts relatifs à ces vérifications seront divulgués au cours des années à venir, au fur et à mesure qu'elles seront complétées.

Les conseillers du vérificateur général

Sont membres du Groupe des conseillers principaux :

Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
Stevenson Kellogg Ernst & Whinney

Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
Fondation canadienne pour
la vérification intégrée

Alan J. Dilworth, F.C.A.
Touche Ross & Co.

William A. Farlinger, F.C.A.
Clarkson Gordon

Kenneth S. Gunning, F.C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

Ralph W. Karthein, C.A.
IBM Canada, Ltée

Giles R. Meikle, F.C.A.
Deloitte Haskins & Sells

Edward W. Netten, F.C.A.
Price Waterhouse Management
Consultants

Donald H. Page, F.C.G.A.
Midland Doherty Ltd.

Kenneth R. Stevenson, F.C.A.
Coopers & Lybrand

T. Robert Turnbull, F.C.A.
Thorne Ernst & Whinney

W. Ross Walker, F.C.A.
Peat Marwick

Les personnes suivantes font partie du Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques.

Morley P. Carscallen, F.C.A.
Coopers & Lybrand

L. Denis Desautels, F.C.A.
Clarkson Gordon

Kenneth M. Dye, F.C.A. (président)
Vérificateur général du Canada

James L. Goodfellow, F.C.A.
Touche Ross & Co.

Douglas D. Graham, C.A.
Pannell Kerr MacGillivray

John J. Kelly, C.A.
Institut canadien des
comptables agréés

Ronald E. Kiggins, C.A.
Peat Marwick

David Kirkwood
Institut canadien de la méditerranée

Henry E. McCandless, C.A.
(secrétaire) Bureau du
vérificateur général du Canada

Ronald B. Robinson, F.M.C.
Abt Associates of Canada

Lawrence S. Rosen, F.C.A., Ph.D.
York University

Edward R. Rowe, C.A. (vice-président)
Bureau du vérificateur général
du Canada

Leonard Rutman, Ph.D.
Price Waterhouse Management
Consultants

William R. Sloan, F.C.A.
Arthur Andersen & Co.

George F. Windsor, B. Eng., LL.B.
Osler, Hoskin & Harcourt

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant le Bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[Sanctionnée le 14 juillet 1977]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

PARTIE I

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre: Loi sur le vérificateur général.

INTERPRÉTATION

Définition

2. Dans la présente loi,

«corporation de la couronne»

«corporation de la Couronne» s'entend d'une société d'État telle que définie à l'article 95 de la *Loi sur l'administration financière*. S.C. 1984, c. 31, art. 14,

«ministère»

«ministère» a le sens que lui donne l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*;

«registraire»

«registraire» désigne la Banque du Canada et un registraire nommé en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'administration financière*;

«vérificateur général»

«vérificateur général» désigne le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur fédéral est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada. S.C. 1976-77, c. 34, para 4(1); S.C. 1980-81-82-83, c. 50, art. 23; S.C. 1980-81- 82-83, c. 55, art. 1.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves. S.C. 1976-77, c. 34, art. 6; S.C. 1980-81-82-83, c. 170, art. 25.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un Rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau; et

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le Rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

Soumission du rapport à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le Rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du Rapport annuel.

Soumission du rapport à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire; et

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la Loi sur l'administration financière, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du Conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la Fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du Conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son Bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son Bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie 1 de la Loi sur les enquêtes.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois du Parlement et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son Bureau par les lois portant affectation de crédits, passer des marchés de services professionnels sans l'approbation du Conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 32 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son Bureau.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son Bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au Conseil du Trésor par la *Loi sur l'administration financière* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 5(1)e) et de l'article 7 de ladite loi.

Convention collective

17. Toute convention collective touchant le personnel du Bureau du vérificateur général, conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, continue à s'appliquer jusqu'à expiration et lie le vérificateur général en tant qu'employeur.

Normes de classification

18. Le personnel du Bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

Délégation

19. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son Rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son Bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

20. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son Bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son Bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes.

Attribution des crédits

21. Les dispositions de la Loi sur l'administration financière relatives à la division des crédits en affectations ne s'appliquent pas au Bureau du vérificateur général.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du Bureau du vérificateur général

22. (1) Le Conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du Bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du Conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent, ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

PARTIE II

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

S.R., c. F-10

23. La Partie VII de la *Loi sur l'administration financière* est abrogée.

S.R., c. P-35

24. (1) La Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par la suppression de l'expression «Bureau de l'auditeur général du Canada».

(2) La Partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par l'adjonction de l'expression «Bureau du vérificateur général du Canada».

S.R., c. E-8

25. L'article 16 de la *Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires)* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du

«**16.** La présente loi n'apporte aucune restriction aux pouvoirs conférés au vérificateur général du Canada par la *Loi sur le vérificateur général*.»

1976-71-72, c. 52

26. La version française de l'article 27 de la *Loi sur le pilotage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérificateur général

«**27.** Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de chaque Administration et en fait rapport au Ministre.»

S.R., c. N-22

27. Le paragraphe 23(5) de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«**(5).** Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes des territoires, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

S.R., c. Y-2

28. Le paragraphe 26(5) de la Loi sur le Yukon est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«**(5).** Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoire, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

1970-71-72, c. 48

29. La version française de l'article 15 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérification

«**15.** Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de la Commission et en fait rapport au Ministre.»

Modifications à la version française des lois

30. Dans la version française des lois visées à l'annexe de la présente loi, l'expression «vérificateur général» remplace l'expression «auditeur général», sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

31. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE
EXTRAITS DE LA PARTIE XII

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

S.R., c. F-10 (modifiée)

Extraits de la Partie XII

SOCIÉTÉS D'ÉTAT

Administration financière

Documents comptables

138. (1) Chaque société d'État mère tient, et fait tenir par ses filiales à cent pour cent:

a) des documents comptables;

b) des systèmes de contrôle et d'information financiers, de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion.

Idem

(2) Les documents comptables, systèmes et pratiques visés au paragraphe (1) sont tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que:

a) les actifs de la société et de chaque filiale soient protégés et contrôlés;

b) les opérations de la société et de chaque filiale se fassent en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou de la filiale ainsi qu'en conformité avec les instructions données à la société;

c) la gestion des ressources financières, humaines et matérielles de la société et de chaque filiale soient économiques et efficaces et les opérations de la société et de chaque filiale soient efficaces.

Vérification interne

(3) Afin de surveiller l'observation des paragraphes (1) et (2), chaque société d'État mère fait faire des vérifications internes de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, sauf si le gouverneur en conseil est d'avis que les avantages à retirer de ces vérifications n'en justifient pas le coût.

États financiers

(4) La société d'État mère établit, et fait établir par ses filiales à cent pour cent, pour chaque année, des états financiers selon les principes comptables généralement admis, compte tenu des obligations complémentaires prévues par les règlements d'application du paragraphe (6).

Présentation matérielle

(5) Les états financiers d'une société d'État mère et d'une filiale à cent pour cent doivent mettre en évidence les principales activités de la société ou de la filiale.

Règlements

(6) Pour l'application du paragraphe (4), le Conseil du Trésor peut prendre des règlements à l'égard des états financiers, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une société d'État mère en particulier ou qui fait partie d'une catégorie particulière; toutefois, dans le cas des états financiers, ces règlements ne peuvent qu'ajouter aux principes comptables généralement admis. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapports du vérificateur

Rapport annual du vérificateur

139. (1) Chaque société d'État mère fait établir un rapport annuel de vérification à l'égard de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent, en conformité avec les règlements; le rapport porte sur:

a) les états financiers visés à l'article 138;

b) les renseignements chiffrés qui doivent faire l'objet d'une vérification en conformité avec le paragraphe (5).

Idem

(2) Le rapport visé au paragraphe (1) est adressé au ministre de tutelle et comporte notamment les éléments suivants:

a) des énoncés distincts indiquant si, de l'avis du vérificateur:

(i) les états financiers sont présentés convenablement en conformité avec les principes comptables généralement admis appliqués d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(ii) les renseignements chiffrés sont précis dans tous leurs aspects importants et, s'il y a lieu, ont été préparés d'une façon compatible avec celle de l'année précédente,

(iii) les opérations de la société et de ses filiales qui ont été portées à sa connaissance au cours de l'établissement de son rapport ont été effectuées en conformité avec la présente partie et ses règlements, la charte et les règlements administratifs de la société ou des filiales et les instructions qui ont pu être données à la société;

b) la mention des autres questions qui relèvent de sa compétence dans le cadre de l'établissement du rapport et qu'il estime devoir être portées à l'attention du Parlement.

Règlements

(3) Le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir la façon d'établir le rapport visé au paragraphe (1), ainsi que sa présentation matérielle.

Rapports distincts

(4) Par dérogation aux autres dispositions de la présente partie, le vérificateur d'une société d'État mère peut préparer des rapports distincts à l'égard des énoncés distincts mentionnés à l'alinéa 139(1)*a)* et à l'égard des renseignements visés à l'alinéa 139(1)*b)* si, à son avis, cela est souhaitable.

Renseignements chiffrés

(5) Le Conseil du Trésor peut exiger que les renseignements chiffrés qui doivent être inclus dans le rapport annuel d'une société d'État mère en vertu du paragraphe 152(3) fassent l'objet d'une vérification.

Autres rapports

(6) Le vérificateur d'une société d'État mère établit tout autre rapport sur la société ou sur l'une de ses filiales à cent pour cent que le gouverneur en conseil peut exiger.

Examens

(7) Le vérificateur d'une société d'État fait les examens qu'il estime nécessaires pour lui permettre d'établir les rapports visés aux paragraphes (1) ou (6).

Utilisation des données d'une vérification interne

(8) Le vérificateur, dans la mesure où il le juge utile, se fie aux résultats de toute vérification interne faite en conformité avec le paragraphe 138(3). S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Erreurs et omissions

140. (1) Les administrateurs et les dirigeants d'une société d'État avisent immédiatement le vérificateur et le comité de vérification de la société des erreurs ou omissions qu'ils trouvent dans les états financiers sur lesquels le vérificateur ou son prédécesseur a fait un rapport ou dans un rapport établi par l'un de ceux-ci en vertu de l'article 139.

Idem

(2) Le vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur qui est avisé de l'existence d'une erreur ou d'une omission dans les états financiers sur lesquels il a fait un rapport ou dans un rapport qu'il a établi en vertu de l'article 139, ou qui en trouve une, en avise immédiatement tous les administrateurs de la société s'il estime que l'erreur ou l'omission est importante.

Rectificatif

(3) Dans le cas où un vérificateur d'une société d'État ou son prédécesseur avise les administrateurs de la société en conformité avec le paragraphe (2), la société établit des états financiers révisés ou le vérificateur, ou son prédécesseur, apporte un rectificatif à son rapport; un exemplaire de ceux-ci est remis au ministre de tutelle. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Vérificateurs

Nomination

141. (1) Le vérificateur d'une société d'État mère est nommé chaque année par le gouverneur en conseil après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société; le gouverneur en conseil peut le démettre de ses fonctions à tout moment, après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration.

Vérificateur général

(2) À partir du 1er janvier 1989, le vérificateur général du Canada est nommé par le gouverneur en conseil vérificateur ou covérificateur de chaque société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C; toutefois, il a le droit de refuser le mandat.

Idem

(3) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas aux sociétés d'État mères dont le vérificateur est, en vertu d'une autre loi fédérale, le vérificateur général du Canada; celui-ci peut cependant être nommé vérificateur ou covérificateur d'une société d'État mère en vertu du paragraphe (1); le cas échéant, les paragraphes (8) à (10) ne s'appliquent pas à lui.

Exception

(4) Par dérogation au paragraphe (1), lorsque les rapports visés au paragraphe 139(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale à cent pour cent nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur de celle-ci; les paragraphes (6) et (8) à (11) et l'article 142 s'appliquent à ce vérificateur comme si les renvois à une société d'État mère qui s'y trouvent étaient des renvois à la filiale.

Conditions de nomination

(5) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir les conditions à respecter dans la nomination d'un vérificateur en conformité avec les paragraphes (1) ou (4).

Renouvellement

(6) Le mandat du vérificateur d'une société d'État mère est renouvelable.

Poursuite du mandat

(7) Par dérogation au paragraphe (1), si l'on a pas pourvu à sa succession, le mandat du vérificateur d'une société d'État mère se poursuit jusqu'à la nomination de son remplaçant.

Qualités requises

(8) Pour être vérificateur d'une société d'État mère, il faut être indépendant de la société, des personnes morales de son groupe et de leurs administrateurs ou dirigeants.

Indépendance

(9) Pour l'application du présent article:

a) l'indépendance est une question de fait;

b) est réputée ne pas être indépendante la personne qui, ou dont un associé,

(i) est associé, administrateur, dirigeant ou salarié de la société d'État mère, d'une personne morale de son groupe ou est associé d'un de leurs administrateurs, dirigeants ou salariés,

(ii) est le véritable propriétaire ou détient, directement ou indirectement, le contrôle d'une partie importante des actions ou dettes de la société d'État mère ou de l'une des personnes morales de son groupe,

(iii) a été séquestre, séquestre-gérant, liquidateur ou syndic de faillite de la société d'État mère ou d'une personne morale de son groupe dans les deux ans précédant sa nomination éventuelle au poste de vérificateur de la société.

Démission

(10) Le vérificateur d'une société d'État mère doit se démettre dès qu'à sa connaissance il ne possède plus les qualités requises par le présent article.

Maintien des restrictions spéciales

(11) Le présent article ne porte nullement atteinte aux restrictions qu'une loi fédérale apporte à la nomination, au renouvellement du mandat ou à la poursuite du mandat du vérificateur d'une société d'État mère. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Démission

142. La démission du vérificateur d'une société d'État mère prend effet au moment où la société en reçoit un avis ou à la date ultérieure que précise l'avis. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Examens spéciaux

Règle générale

143. (1) Chaque société d'État mère fait faire un examen spécial de ses opérations et de celles de ses filiales à cent pour cent afin de déterminer si les systèmes et les pratiques visés à l'alinéa 138(1)*b)* étaient pendant la période concernée, tenus de façon à garantir, dans la mesure du possible, que:

a) ses actifs et ceux de ses filiales soient protégés et contrôlés;

b) la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles soit économique et efficace et ses opérations et celles de ses filiales soient efficaces.

Périodicité

(2) Un examen spécial doit avoir lieu au moins tous les cinq ans; des examens spéciaux complémentaires peuvent avoir lieu à la demande du gouverneur en conseil, du ministre de tutelle ou du conseil d'administration de la société d'État.

Plan d'action

(3) Avant de commencer un examen spécial, l'examinateur étudie les systèmes et les pratiques de la société d'État qui feront l'objet de l'examen et établit un plan d'action, notamment quant aux critères qu'il entend utiliser; il présente ce plan d'action au comité de vérification de la société ou, à défaut, au conseil d'administration de la société.

Désaccord

(4) Les désaccords entre l'examinateur et le comité de vérification ou le conseil d'administration d'une société d'État sur le plan d'action visé au paragraphe (3) peuvent être tranchés:

a) dans le cas d'une société d'État mère, par le ministre de tutelle;

b) dans le cas d'une filiale à cent pour cent, par la société d'État mère qui la détient directement.

Utilisation des données d'une vérification interne

(5) L'examinateur, dans la mesure où il le juge utile, se fie aux résultats de toute vérification interne qui a pu avoir lieu en conformité avec le paragraphe 138(3).

Rapport

(6) Une fois terminé l'examen spécial, l'examinateur établit un rapport de ses résultats qu'il soumet au conseil d'administration.

Contenu

(7) Le rapport visé au paragraphe (6) comporte notamment les éléments suivants:

a) un énoncé indiquant si, à son avis, compte tenu des critères établis en conformité avec le paragraphe (3), les systèmes et les pratiques étudiés ne comportent vraisemblablement aucun défaut majeur;

b) un énoncé indiquant dans quelle mesure il s'est fié aux résultats d'une vérification interne.

Rapport spécial

(8) L'examinateur d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du ministre de tutelle, fait rapport à celui-ci de ces renseignements, après avoir consulté le conseil d'administration de la société; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil.

Idem

(9) L'examinateur d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du ministre de tutelle, fait rapport à celui-ci de ses renseignements après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale et celui de la société mère; il remet un exemplaire de ce dernier rapport aux conseils.

Idem

(10) L'examinateur d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du Parlement établit, après avoir

consulté le ministre de tutelle et le conseil d'administration de la société, pour incorporation dans le prochain rapport annuel de la société un rapport à ce sujet; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil d'administration, au ministre de tutelle et au vérificateur général du Canada.

Idem

(11) L'examinateur d'une filiale à cent pour cent d'une société d'État mère mentionnée à la partie I de l'annexe C, qui est d'avis que le rapport qu'il établit en vertu du paragraphe (6) contient des renseignements qui devraient être portés à l'attention du Parlement établit, après avoir consulté le ministre de tutelle et le conseil d'administration de la filiale et celui de la société mère, pour incorporation dans le prochain rapport annuel de la société, un rapport à ce sujet; il remet un exemplaire de ce dernier rapport au conseil d'administration de la filiale, à celui de la société mère, au ministre de tutelle et au vérificateur général du Canada. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Examinateur

144. (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le vérificateur d'une société d'État mère est chargé de l'examen spécial.

Idem

(2) Dans le cas où le gouverneur en conseil est d'avis qu'une personne autre que le vérificateur d'une société d'État mère devrait être chargée de l'examen spécial, il peut, après consultation par le ministre de tutelle du conseil d'administration de la société, nommer un vérificateur qualifié à cette fin pour ce faire au lieu du vérificateur de la société; il peut, après pareille consultation, destituer ce vérificateur qualifié à tout moment.

Exception

(3) Lorsqu'un examen spécial doit être fait de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, le conseil d'administration de la société d'État mère qui détient la filiale à cent pour cent nomme, après avoir consulté le conseil d'administration de la filiale, le vérificateur qualifié qui est chargé de l'examen spécial.

Dispositions applicables

(4) Sous réserve du paragraphe (5), les paragraphes 141(8) à (10) et l'article 142 s'appliquent à l'examinateur comme s'il s'agissait du vérificateur.

Admissibilité du vérificateur général

(5) Le vérificateur général du Canada peut être nommé examinateur; le cas échéant, les paragraphes 141(8) à (10) ne s'appliquent pas à lui. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Consultation du vérificateur général

Règle générale

145. Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent à tout moment consulter le vériricateur général du Canada sur tout point qui relève de la vérification ou de l'examen spécial; ils doivent le consulter à l'égard de toute question qui, à leur avis, devrait être portée à l'attention du Parlement en vertu de l'alinéa 139(2)b) ou des paragraphes 143(10) ou (11). S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Accès aux renseignements

Règle générale

146. (1) Les administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires d'une société d'État, ou leurs prédécesseurs, doivent, à la demande du vérificateur ou de l'examinateur:

a) lui fournir des renseignements et des éclaircissements;

b) lui donner accès à tous les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la société.

Ils se conforment à la demande dans la mesure où le vérificateur ou l'examinateur l'estime nécessaire pour établir les rapports qu'exige la présente section et où il leur est normalement possible de le faire.

Idem

(2) À la demande du vérificateur ou de l'examinateur d'une société d'État, les administrateurs de la société:

a) recueillent auprès des administrateurs, dirigeants, salariés ou mandataires, ou de leurs prédécesseurs, les renseignements et éclaircissements que ces personnes peuvent normalement fournir et que le vérificateur ou l'examinateur estiment nécessaires pour leur permettre d'établir les rapports qu'exige la présente section;

b) fournissent les renseignements et éclaircissements ainsi recueillis au vérificateur ou à l'examinateur.

Autres rapports

(3) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État peuvent normalement se fier aux rapports des autres vérificateurs ou examinateurs. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Orientation

Restrictions

147. La présente partie ou ses règlements n'autorisent pas le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui:

a) des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans sa charte;

b) des objectifs de la société;

c) des décisions commerciales ou des décisions d'orientation de la société ou du gouvernement du Canada. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Privilège d'immunité

Privilège d'immunité

148. Les vérificateurs et les examinateurs d'une société d'État mère, ainsi que leurs prédécesseurs, jouissent d'une immunité relative en ce qui concerne les déclarations orales ou écrites et les rapports qu'ils font en vertu de la présente partie ou des règlements. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Coûts

Coûts des vérifications et examens

149. (1) Les montants versés à un vérificateur ou un examinateur d'une société d'État pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 ou 143 font l'objet d'un rapport au président du Conseil du Trésor.

Idem

(2) Dans le cas où le vérificateur général du Canada est le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État, les coûts qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 ou 143 figurent dans son prochain rapport annuel et sont supportés par son bureau. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Comité de vérification

Constitution du comité

150. (1) Les sociétés d'État mères dont le conseil d'administration se compose d'au moins quatre personnes constituent un comité de vérification formé d'au moins trois administrateurs dont la majorité n'est pas constituée de dirigeants ou de salariés de la société ou d'une société de leur groupe.

Idem

(2) Dans le cas d'une société d'État mère dont le conseil d'administration est formé d'un maximum de trois personnes, le conseil d'administration constitue le comité de vérification de la société et est chargé des fonctions que les dispositions de la présente partie attribuent à celui-ci; ces dispositions s'interprètent en conséquence.

Fonctions

(3) Le comité de vérification d'une société d'État mère est chargé des fonctions suivantes:

a) réexaminer les états financiers qui doivent faire partie du rapport annuel de la société et conseiller le conseil d'administration à leur égard;

b) surveiller la vérification interne visée au paragraphe 138(3);

c) réexaminer le rapport annuel du vérificateur de la société visé au paragraphe 139(1) et conseiller le conseil d'administration à son égard;

d) dans le cas d'une société visée par un examen spécial, réexaminer le plan et le rapport mentionnés à l'article 143 et conseiller le conseil d'administration à cet égard;

e) exécuter les autres fonctions que lui attribuent le conseil d'administration, la charte ou les règlements administratifs de la société.

Présence du vérificateur ou de l'examinateur

(4) Le vérificateur et l'examinateur d'une société d'État mère ont le droit de recevoir avis de chacune des réunions du comité de vérification, d'y assister aux frais de la société et d'y prendre la parole; sur demande d'un membre du comité de vérification, le vérificateur ou l'examinateur doivent être présents aux réunions de ce comité, ou à certaines d'entre elles, qui se tiennent pendant la durée de leur mandat.

Tenue des réunions

(5) Le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État mère ou un membre du comité de vérification peut demander la tenue d'une réunion du comité.

Filiale à cent pour cent

(6) Lorsque les rapports visés au pargraphe 139(1) sont à établir de façon distincte à l'égard d'une filiale à cent pour cent, les paragraphes (1) à (5) s'appliquent, avec les modifications de circonstance, à son égard comme si:

a) toute mention à une société d'État mère signifiait une mention à la filiale;

b) toute mention à l'alinéa (3)*a)* au rapport annuel de la société était une mention à celui de la société d'État mère propriétaire à cent pour cent de la filiale. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport

Comptes, etc. au Conseil du Trésor ou au ministre de tutelle

151. (1) Les sociétés d'État mères remettent au ministre de tutelle ou au Conseil du Trésor les comptes, budgets, comptes rendus, états financiers, documents, registres, livres, rapports et autres renseignements que ceux-ci demandent.

Avis des changements importants

(2) Le premier dirigeant d'une société d'État mère avise dans les plus brefs délais possible le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor et les administrateurs de la société qui ne sont pas déjà au courant des changements, notamment de la situation financière, qui, à son avis, pourraient avoir des conséquences importantes sur les résultats de la société, y compris, le cas échéant, ceux d'une de ses filiales à cent pour cent, à l'égard des objectifs de la société ou sur les besoins financiers de la société.

Rapport sur les filiales à cent pour cent

(3) Les sociétés d'État mères indiquent sans délai au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor les personnes morales qui deviennent ses filiales à cent pour cent ou cessent de l'être. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport annuel

152. (1) Le plus tôt possible, mais de toute façon dans les trois premiers mois suivant chaque exercice, les sociétés d'État mères remettent un rapport annuel de leurs activités pendant l'exercice en même temps au ministre de tutelle et au président du Conseil du Trésor; le ministre de tutelle en fait déposer un exemplaire devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci qui suivent sa réception.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement qui peut être désigné ou établi pour étudier les questions qui touchent aux activités de la société d'État qui a établi le rapport.

Présentation matérielle et contenu

(3) Le rapport annuel d'une société d'État mère contient notamment les renseignements suivants:

a) les états financiers de la société visés à l'article 138;

b) le rapport annuel du vérificateur visé au paragraphe 139(1);

c) un énoncé de la mesure dans laquelle la société a réalisé ses objectifs pour l'exercice en question;

d) les renseignements chiffrés qu'exige le Conseil du Trésor à l'égard des résultats de la société d'État mère et le cas échéant, ceux de ses filiales à cent pour cent par rapport à ses objectifs;

e) les autres renseignements qu'exigent la présente loi, une autre loi fédérale, le ministre de tutelle, le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances.

Le rapport annuel doit mettre en évidence les principales activités de la société et de ses filiales à cent pour cent.

Idem

(4) En plus des autres exigences que prévoient la présente loi ou une autre loi fédérale, le Conseil du Trésor peut, par règlement, prévoir les renseignements que les rapports annuels doivent contenir et la présentation matérielle de ces renseignements. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport annuel global

153. (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement, avant la fin de l'année civile, un rapport global des activités de toutes les sociétés d'État mères dont l'exercice s'est terminé au plus tard le 31 juillet.

Renvoi au comité

(2) Le rapport annuel global qui est déposé devant le Parlement en conformité avec le paragraphe (1) est renvoyé automatiquement devant le comité du Parlement qui peut être désigné ou établi pour étudier les questions qui touchent aux sociétés d'État.

Contenu

(3) Le rapport global visé au paragraphe (1) contient notamment les renseignements suivants:

a) la liste à une date déterminée de toutes les sociétés d'État, et de toutes les personnes morales dont les actions sont détenues par Sa Majesté, une société d'État, pour leur compte ou en fiducie pour elles;

b) des données sur l'emploi et la situation financière, y compris le total des emprunts des sociétés d'État mères;

c) les autres renseignements qu'exige le président du Conseil du Trésor. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

Rapport trimestriel

153.1 (1) Le président du Conseil du Trésor fait déposer devant chaque chambre du Parlement un exemplaire du rapport indiquant, quant à chaque trimestre d'une année civile, les résumés et les rapports annuels dont la présente partie prévoit le dépôt au cours du trimestre, les délais dans lesquels ils devaient être déposés et les dates de leur dépôt.

Attestation

(2) Le vérificateur général du Canada atteste, dans son rapport annuel au Parlement, l'exactitude des renseignements que contient chaque rapport trimestriel.

Dépôt au Parlement

(3) Le rapport trimestriel est déposé devant chaque chambre du Parlement conformément au paragraphe (1) dans les trente premiers jours de séance de celle-ci après la fin du trimestre sur lequel porte le rapport. S.C. 1984, c. 31, art. 11.

ANNEXE C

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 26 octobre 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Le Comité des comptes publics agit comme comité de vérification du Parlement. Il veille à la saine gestion du Trésor public. Il procède à une étude après coup de rapports de vérification et il incite les hauts fonctionnaires à améliorer la qualité de la gestion et la reddition de comptes aux contribuables.

Les questions de politique ne sont pas du ressort du Comité. Celui-ci s'intéresse non pas à la répartition des ressources, mais à la façon dont celles-ci sont utilisées. À titre de députés, les membres du Comité surveillent l'administration publique au nom du Parlement et de la population canadienne. Pour leur part, ceux-ci rendent compte au Comité de leurs actions. Lorsque le vérificateur général fait rapport de ses observations de vérification à la Chambre des communes, c'est aux fonctionnaires intéressés qu'il incombe de prendre les mesures qui s'imposent. Ils doivent rendre compte au Comité, qui se réunit en séance publique, des mesures qu'ils ont prises pour remédier rapidement et totalement aux lacunes signalées.

De plus en plus, le secteur public doit mettre l'accent non pas seulement sur la prestation de programmes et la création de nouveaux programmes mais aussi sur l'optimisation des ressources et la rationalisation des programmes existants. L'adoption de procédures économiques et efficaces prend donc une importance accrue. Dans le présent rapport annuel à la Chambre des communes, le Comité des comptes publics passe en revue de nombreux secteurs de l'administration du secteur public. Cependant, malgré les critiques qu'il formule, le Comité est conscient que, dans toute l'administration fédérale, les fonctionnaires font un travail honnête et compétent.

1. Conformément à son ordre de renvoi énoncé dans le Règlement de la Chambre des communes, le Comité a étudié le rapport du vérificateur général à la Chambre des communes et les Comptes publics du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986.

2. Dans l'année qui vient de s'écouler, depuis le début de la deuxième session de la présente législature, le Comité a déposé neuf rapports à la Chambre. Dans le présent rapport, il donne un aperçu des grands thèmes de ces rapports et résume leur contenu. Il décrit aussi brièvement les réponses à ces rapports qu'il a reçues jusqu'à maintenant du gouvernement et des ministères et organismes.

3. Les thèmes suivants sont revenus à plusieurs reprises dans les rapports déposés par le Comité depuis l'automne 1986 :

A. Économies
B. Optimisation des ressources financières
C. Taux de roulement des hauts-fonctionnaires
D. Coordination interministérielle
E. Relations entre les ministères et le Conseil du Trésor
F. Protection de la Couronne contre la responsabilité financière et les pertes financières
G. Divulgation de renseignements financiers
H. Suivi des rapports du Comité.

A. ÉCONOMIES

Introduction

4. Dans ses rapports sur la gestion de la trésorerie, sur le décret de remise de Dome, et sur les ministères des Travaux publics, des Affaires extérieures et des Affaires indiennes, le Comité a fait ressortir des façons de réaliser des économies dans l'administration des programmes fédéraux.

Économies réalisées sur le plan de la gestion de la trésorerie

5. Pendant l'année écoulée, le Comité a reçu des réponses à son rapport sur la gestion de la trésorerie qui lui permettent de conclure que des économies importantes sont réalisées. Par gestion de la trésorerie, on entend la facturation, la perception et le dépôt des sommes dues au gouvernement, le paiement des sommes que doit le gouvernement et l'utilisation des soldes de trésorerie du gouvernement (quatrième rapport, première session de la trente-troisième législature, le 22 mai 1985).

6. Le Comité s'est rendu compte qu'il vaudrait mieux qu'un organisme unique soit chargé de l'organisation de la gestion de la trésorerie et que l'absence d'un tel organisme avait fait rater des occasions de réaliser de grosses économies. Le Bureau du contrôleur général est maintenant l'organisme central chargé de coordonner les activités des divers organismes qui s'occupent de gestion de trésorerie.

7. En ce qui concerne la renégociation des accords conclus entre le gouvernement et les banques (qui a abouti depuis), le Comité a insisté pour que les deux parties reprennent les négociations dans les meilleurs délais en raison des économies potentielles pour le Trésor sur le plan des paiements d'intérêt et des frais bancaires.

8. À la suite du rapport du Comité, de nouvelles procédures et techniques ont été adoptées pour améliorer la gestion de la trésorerie et accélérer les dépôts et les virements de fonds. Les progrès réalisés au chapitre de la perception des comptes à recevoir a fait gagner 41 millions de dollars en 1985-1986. D'autres mesures, comme le classement des paiements en fonction de leur date d'échéance et le recouvrement des excédents auprès des sociétés de la Couronne feront économiser plus de 50 millions de dollars annuellement.

Solutions de rechange aux remises d'impôt

9. Le Comité a fait rapport sur le décret de remise qui a été accordé à *Hudson's Bay Oil and Gas Limited*, une filiale de *Dome Petroleum Limited* (premier rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 4 novembre 1986). Ce décret permet à la compagnie de déduire aux fins de l'impôt pendant dix ans les frais de financement engagés par Dome pour faire son acquisition. La valeur de la remise d'impôt a été estimée à plus d'un milliard de dollars. À l'encontre de certaines formes d'investissement ou des autres moyens de financement possibles, les décrets de remise ne comportent aucune disposition prévoyant le remboursement de la Couronne. Étant donné que la remise d'impôt a servi à remplacer une offre d'achat de débentures, le Comité estime que l'on a raté l'occasion d'économiser des fonds publics. Il a demandé qu'à l'avenir tout décret de remise entraînant de fortes dépenses de fonds publics soit accompagné d'une note explicative. Dans sa réponse au Comité, le ministre des Finances s'est engagé à déposer au Parlement des rapports périodiques sur tous les décrets de remise dans lesquels il donnerait des explications sur leur utilisation.

Gestion rationnelle des locaux et immeubles du gouvernement

10. Dans l'année écoulée et pour la deuxième fois pendant la présente législature, le Comité a fait rapport sur la gestion des programmes de logement et de services du ministère des Travaux publics, et en particulier sur la lenteur des progrès réalisés par le ministère dans le domaine de l'élaboration de systèmes informatiques (deuxième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 18 décembre 1986). L'administration a absolument besoin de renseignements fiables provenant d'un système d'information financière efficace pour prendre des décisions rationnelles et exercer un bon contrôle des coûts et partant, pour réaliser des économies. Lorsque le Comité a demandé des renseignements sur les dépassements de coûts, le ministère n'a pu lui fournir de données informatisées que sur une région du pays. Pour toutes les autres régions, les données ont dû être compilées manuellement.

11. Dans certains cas, des modifications ont porté le montant de contrats au-delà de la somme que le ministère est autorisé à approuver, et les administrateurs n'ont pas appris l'augmentation des coûts à temps pour solliciter l'approbation du Conseil du Trésor. Le Comité a demandé que des mesures correctives soient prises à ce sujet.

12. Dans un rapport d'activité semi-annuel soumis au Comité, qui a été étudié par le vérificateur général, le ministère a montré qu'il avait fait des progrès, notamment au chapitre de l'élaboration de systèmes automatisés de comptabilité de projet et de facturation. Par les rapports d'activité futurs, le Comité s'assurera que le ministère atteint son objectif, à savoir mettre en place d'ici avril 1988 un système de gestion financière, y compris un système de comptabilisation des coûts, qui satisfasse le contrôleur général.

13. Le Comité a relevé des pratiques inacceptables dont l'élimination entraînera des économies considérables pour les contribuables. Les dépassements de coûts, qui peuvent comprendre l'approbation rétroactive de paiements à des entrepreneurs, nuisent à une gestion responsable des fonds publics. Il en va de même du fractionnement de contrats qui consiste à diviser un contrat pour que le montant de chaque fraction ne dépasse pas ce que le ministère est autorisé à approuver et qu'il ne soit pas nécessaire de faire approuver le contrat par le

Conseil du Trésor. En ce qui concerne les loyers versés à l'égard de locaux vacants, le Comité a relevé un cas où 7 millions de dollars ont été payés avant que le ministère client ne soit prêt à emménager.

14. Étant donné que les appels d'offres sont un procédé qui a le double avantage d'être équitable et de permettre d'obtenir des biens et services au meilleur prix possible, le Comité a déploré que le ministère se soit soustrait si souvent à l'application du règlement du Conseil du Trésor sur les appels d'offres obligatoires. Plus de 80 p. 100 des transactions de location conclues au cours de l'exercice 1985-1986 n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres. En réponse aux observations du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor s'est engagé à fournir aux ministères et organismes des directives additionnelles sur l'utilisation des exemptions à l'obligation de procéder à des appels d'offres.

15. Le Comité a également cherché à faire diminuer les coûts des services d'architecture et de génie offerts par le ministère des Travaux publics et d'autres ministères. Les ressources consacrées à ces services (4 500 professionnels et employés de soutien dont 1 400 au ministère des Travaux publics) sont plus importantes que les effectifs affectés à des fonctions analogues dans le secteur privé. Le Comité a demandé au ministère de justifier le grand nombre d'employés et d'éviter les doubles emplois dans ces services professionnels coûteux. Le ministère a réagi en élaborant un plan de rationalisation des services d'architecture et de génie dans l'ensemble de la Fonction publique.

Indication des coûts des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones

16. Le Comité s'est rendu compte que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'avait pas établi clairement quand on donnerait suite aux engagements pris par le gouvernement fédéral en vertu du règlement des revendications des autochtones de la baie James et du Nord québécois, ce qu'il lui en coûterait pour le faire, ni l'étendue de ses responsabilités à cet égard (cinquième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 16 mars 1987). Compte tenu des sommes substantielles que représente le règlement des revendications territoriales des autochtones, avec trois accords conclus et d'autres accords importants qui le seront sous peu, le Comité a pressé le ministère d'améliorer ses procédures.

Recouvrement des coûts des services d'aide au commerce

17. Dans son rapport sur la vérification intégrée du ministère des Affaires extérieures, le Comité a étudié un certain nombre de questions relatives aux économies (sixième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 20 mai 1987). Il a noté que le ministère fournissait aux gens d'affaires canadiens une vaste gamme de documents, d'études de marché et de données provenant de systèmes d'information, mais qu'il n'avait pas encore pris de décision au sujet du recouvrement total ou partiel des coûts de ces services. Étant donné que d'autres pays appliquent un système de recouvrement des coûts à l'égard de ce type de services, le Comité a demandé au ministère de prendre une décision sur le pourcentage des coûts à recouvrer.

18. Le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) permet d'offrir des contributions remboursables aux exportateurs canadiens. Le Comité a noté que beaucoup d'entreprises omettaient de fournir au ministère des renseignements sur l'augmentation des ventes réalisée grâce aux contributions du PDME. Comme ces données sont la base du système de recouvrement des coûts du programme, le Comité a pressé le ministère de poursuivre ses efforts en vue d'obtenir les renseignements nécessaires et de faire des démarches pour se faire rembourser les sommes qui lui sont dues.

B. OPTIMISATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

Contrôle des coûts au ministère des Travaux publics

19. Le Comité s'est rendu compte que les fonctionnaires du ministère des Travaux publics n'étaient pas suffisamment soucieux d'optimiser les ressources financières. Le Comité a signalé des cas où de fortes sommes ont été gaspillées en loyers à l'égard de locaux vacants et où on a laissé se produire des dépassements de coûts (deuxième rapport de la présente session). Le Comité s'est dit d'avis que les fonctionnaires devraient être sensibilisés davantage à leurs responsabilités vis-à-vis de la gestion des fonds publics et qu'ils devraient veiller à la mise en place de procédures de comptabilisation et de contrôle des coûts.

20. Le ministère a informé le Comité des mesures qu'il entendait prendre pour sensibiliser davantage ses propres fonctionnaires et ceux des ministères clients aux coûts, en parallèle avec l'adoption d'un nouveau régime de gestion des biens immobiliers. Le Comité a encouragé le ministère à poursuivre ses activités en ce sens, ce qui comprend notamment la publication d'instructions à l'intention du personnel au sujet du respect des directives du Conseil du Trésor et l'amélioration de la formation du personnel. À la demande du Comité, le vérificateur général a analysé les mesures prises par le ministère à cet égard et a observé entre autres que les instructions à l'intention du personnel au sujet du respect de la réglementation étaient adéquates.

Amélioration de la gestion des biens immobiliers au ministère de l'Agriculture

21. Le Comité a constaté que le ministère de l'Agriculture ne se souciait pas suffisamment des coûts dans sa gestion des grands projets d'immobilisations (septième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 11 juin 1987). Dans le cas notamment de l'acquisition d'un terrain pour la construction d'un centre de recherche à London (Ontario), la somme payée par le ministère a dépassé de beaucoup la valeur d'évaluation du terrain et le ministère a acquis un terrain d'une superficie bien plus grande que celle qui était prévue dans le rapport de définition du projet. Un autre cas, survenu également à London, concerne le renouvellement du bail d'un laboratoire de recherche. Le ministère a refusé un bail de 10 ans à un taux raisonnable en raison d'incertitudes au sujet de la date d'achèvement du nouveau laboratoire. Cependant, le ministère a signé peu après un bail de cinq ans représentant une augmentation des coûts de 600 p. 100.

22. Le Comité a noté que le ministère avait repris en mains la gestion de ses biens immobiliers qui avait été jusqu'alors assurée par le ministère des Travaux publics. Il a demandé que le ministère prouve qu'il est en mesure de s'acquitter de ces responsabilités supplémentaires et qu'il peut se montrer économe.

C. TAUX DE ROULEMENT DES HAUTS-FONCTIONNAIRES

23. Le taux de roulement de certains hauts-fonctionnaires cause sans cesse des problèmes au Comité. En effet, le Comité doit revenir dans les ministères, à l'occasion de nouvelles vérifications ou pour faire le suivi d'une question. Or, le processus de reddition de comptes est difficile à établir ou à appliquer lorsque le Comité doit sans cesse s'adresser à une nouvelle personne. Le Comité a fait des remarques en ce sens dans les rapports portant sur le ministère des Affaires extérieures et sur le ministère de l'Agriculture.

24. Le Comité a déploré le fait que quatre sous-ministres du Commerce extérieur se soient succédés pendant la période de deux ans couverte par la vérification intégrée qu'il étudiait (sixième rapport de la présente session). Le Comité estime qu'un tel roulement des hauts-fonctionnaires nuit beaucoup à la reddition de comptes et à une saine gestion. Le Comité a demandé au premier ministre d'envisager de nommer les sous-ministres pour une période suffisamment longue pour que ceux-ci puissent être tenus responsables de leurs actes.

D. COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE

Introduction

25. L'exécution des programmes gouvernementaux complexes exige souvent que les ministères coordonnent leurs activités. Si la coordination n'est pas suffisante, les programmes en souffrent et on risque de ne pas atteindre certains des objectifs visés. Le Comité a étudié certains cas de ce genre, notamment dans ses rapports sur le ministère des Travaux publics, sur le ministère des Affaires indiennes et sur le ministère des Affaires extérieures.

Amélioration de la responsabilité financière à l'égard de la gestion des biens immobiliers

26. Dans son rapport sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport de la présente session), le Comité a insisté à de nombreuses reprises sur la nécessité d'améliorer la communication entre le ministère et ses ministères clients. Compte tenu de l'introduction du nouveau régime gouvernemental de gestion des biens immobiliers et du transfert aux ministères d'exécution de responsabilités accrues sur le plan de la gestion de leurs terrains et immeubles, les relations avec Travaux publics, l'organisme central de services, demeurent cruciales. Plusieurs cas révèlent que le ministère des Travaux publics et ses clients n'entretiennent pas des relations suffisamment étroites. Quand il a étudié les dépassements de coûts, le fractionnement de contrats ou le paiement de loyers à l'égard de locaux vacants (voir le paragraphe 13 du présent rapport), le Comité a observé à plusieurs reprises combien il était nécessaire de confier des responsabilités précises à des fonctionnaires des divers ministères de façon que les besoins des clients soient bien définis avant que les dépenses soient engagées.

27. En réponse au rapport du Comité, le Secrétariat du Conseil du Trésor a porté à l'attention du Comité une série d'énoncés de politique qui donnent aux ministères des directives au sujet de la planification, de l'approbation, de la mise en oeuvre et du contrôle des projets. Le Secrétariat a refusé d'en faire davantage et d'augmenter et de coordonner ces

directives comme l'avait demandé le Comité, mais il a signalé que les principaux ministères s'occupant de gestion de biens immobiliers (par ex., le ministère de la Défense nationale, le ministère des Transports et Parcs Canada), élaboraient des guides de gestion de projets qui complétaient les directives du Conseil du Trésor en la matière.

Définition des responsabilités à l'égard du règlement des revendications territoriales des autochtones

28. Dans son rapport sur l'administration des accords de règlement des revendications territoriales (cinquième rapport de la présente session), le Comité a signalé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien n'avait pas précisé clairement les responsabilités respectives des divers ministères et organismes chargés de s'acquitter des responsabilités du gouvernement fédéral en vertu de la Convention de la baie James et du Nord québécois. Comme d'autres revendications seront réglées sous peu, le Comité a demandé que le ministère améliore ces procédures et fasse rapport à ce sujet d'ici le 31 mars 1988.

Action concertée pour promouvoir les exportations

29. Dans son sixième rapport de la présente session, le Comité a insisté sur l'importance d'une bonne coordination des activités entre le ministère des Affaires extérieures et les autres ministères et organismes pour la réalisation de l'objectif commun, à savoir promouvoir les exportations du Canada. Cette observation fait ressortir l'importance de lignes directrices définissant les rôles des ministères concernés et de meilleures procédures de communication entre les ministères. Le Comité a noté qu'il serait opportun d'élaborer des stratégies d'exportation pour certains produits précis, par exemple pour la commercialisation du porc au Japon où les efforts de mise en marché sont entravés du fait qu'il n'existe pas de plan de gestion ou de cadre préétabli permettant de prendre des mesures pour protéger la part de marché du Canada.

30. Le ministère des Affaires extérieures affirme avoir amélioré ses relations avec le ministère de l'Agriculture et notamment s'être entendu avec lui sur des directives au sujet des responsabilités respectives de chacun. Cependant, compte tenu des renseignements qui lui ont été fournis, le Comité a demandé un rapport écrit sur cette question et sur d'autres mesures prises pour améliorer les relations avec les autres ministères.

E. RELATIONS ENTRE LES MINISTÈRES ET LE CONSEIL DU TRÉSOR

Introduction

31. Dans son rapport sur le décret de remise de Dome, ainsi que dans ses rapports sur le ministère des Travaux publics, le ministère de l'Agriculture et le ministère des Transports, le Comité a fait des observations sur les relations entre le Conseil du Trésor, l'organisme public central qui tient les cordons de la bourse, et les divers ministères et organismes. Dans la plupart des cas, cette relation se situe au coeur de la reddition de comptes au sujet des dépenses de fonds publics.

Rapports sur les décrets de remise

32. Dans son rapport sur le décret de remise de Dome (premier rapport de la présente session), le Comité a signalé la nécessité d'inscrire le montant estimatif des décrets de remise dans les Comptes publics du Canada où les montants précis ne figurent pas. Actuellement, les Comptes publics ne contiennent aucune indication à cet égard sous prétexte qu'il est difficile d'arriver à un chiffre précis. La présentation des Comptes publics est la responsabilité conjointe du ministre des Finances et du Conseil du Trésor (en vertu du paragraphe 55(2) de la *Loi sur l'administration financière)*. Le ministre des Finances a répondu au Comité lorsque celui-ci a demandé au Conseil du Trésor d'élaborer des directives en vue de l'inscription des montants estimatifs des décrets de remise dans les Comptes publics et il est convenu d'instituer une nouvelle forme de déclaration périodique des décrets de remise qui comprendrait les montants estimatifs lorsque ce serait possible. Cependant, votre Comité estime qu'il est également nécessaire d'améliorer la divulgation de ces renseignements dans les Comptes publics.

Respect des règlements du Conseil du Trésor

33. Parmi les thème importants abordés par le Comité dans son rapport sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport de la présente session), le Comité a notamment parlé du respect des règlements du Conseil du Trésor. Le Comité a vigoureusement critiqué certaines pratiques, comme le fractionnement des contrats (voir les paragraphes 13 et 29 ci-dessus) où le ministère savait à l'avance qu'il devrait obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, mais s'est soustrait à cette obligation. Le Comité estime que les règles raisonnables du Conseil du Trésor doivent être respectées. Quant aux règles trop strictes ou désuètes, elles peuvent être modifiées.

34. Le Comité a noté que les limites du pouvoir de dépenser du ministère ont été relevées dans le cadre de la politique d'accroissement des pouvoirs et responsabilités des ministères. Le Comité a demandé un rapport d'activité sur les négociations et il suivra la question de près.

Contrôle des contributions versées aux bandes indiennes

35. Dans son rapport sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (cinquième rapport de la présente session), le Comité s'est demandé si les contrôles exercés sur l'utilisation des fonds versés aux bandes indiennes étaient suffisants. Le Conseil du Trésor exige en effet que les fonds soient bien consacrés aux fins pour lesquelles ils ont été prévus. Or, à mesure que le ministère délègue aux bandes indiennes ses responsabilités à l'égard de l'exécution des programmes, il a de plus en plus de mal à satisfaire à la fois les bandes indiennes et le Conseil du Trésor. Il est en fait coincé entre ses responsabilités envers les bandes indiennes et leur électorat et ses responsabilités vis-à-vis du ministre et du Parlement. Le Comité a demandé qu'on lui fasse rapport à ce sujet d'ici au 31 mars 1988.

Contrôle des coûts des projets d'investissement

36. Dans un rapport provisoire sur le Projet de modernisation des radars (PMRA) du ministère des Transports, le Comité a étudié les mécanismes de contrôle des coûts des

grands projets d'investissement appliqués par le Secrétariat du Conseil du Trésor (neuvième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 30 juin 1987). Le Comité a étudié le dernier rapport annuel qui lui avait été soumis par le Secrétariat à ce sujet et, pendant une audience publique, il a proposé des améliorations à ce document. Il a aussi étudié les répercussions de la procédure de contrôle des coûts appliquée par le Secrétariat sur le Projet de modernisation des radars. Vu la façon contestable dont le ministère s'est servi de l'analyse avantages-coûts, qui n'a été terminée qu'au moment où le Comité tenait ses audiences d'avril et de mai de cette année, votre Comité s'est de nouveau réuni à ce sujet le 20 octobre 1987 et il rendra compte de cette réunion dans un deuxième rapport.

F. PROTECTION DE LA COURONNE CONTRE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET LES PERTES FINANCIÈRES

Introduction

37. Dans ses rapports sur le Département des assurances, sur le ministère des Affaires indiennes et sur le ministère de l'Agriculture, le Comité a étudié plusieurs cas où des problèmes dans l'administration de programmes fédéraux ont exposé la Couronne à des risques de pertes financières ou de responsabilité financière.

Surveillance des régimes de pensions et des institutions financières

38. Dans son troisième rapport, le Comité a demandé au Département des assurances de s'assurer que les régimes de pensions enregistrés en vertu d'une loi fédérale respectent les normes actuarielles établies, qu'ils font l'objet de vérifications périodiques et qu'on met en oeuvre des méthodes permettant d'en évaluer la solvabilité financière. De même, le Comité a pressé le Département d'améliorer ses procédures de surveillance et d'évaluation de la solvabilité des institutions financières.

Gestion des terres et des deniers des Indiens

39. Dans son étude de la gestion des terres et des deniers des Indiens par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (quatrième rapport de la présente session), le Comité s'est intéressé surtout à la question de savoir si le ministère s'acquittait aussi bien de ses obligations à l'égard de la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens que le ferait un fiduciaire professionnel. Compte tenu de la décision de la Cour suprême de 1984 d'accorder des dommages-intérêts de plus de 11 millions de dollars à une bande indienne parce que le gouvernement ne s'était pas acquitté de ses obligations de fiduciaire, et vu les autres poursuites intentées qui pourraient coûter plus de un milliard de dollars à la Couronne, le Comité a exprimé des inquiétudes quant aux sommes que la Couronne pourrait éventuellement avoir à payer en dommages-intérêts.

40. Le Comité a noté plusieurs points sur lesquels l'administration des terres, successions et deniers des Indiens par le ministère laissait à désirer : le ministère n'a pas suffisamment recours à des spécialistes comme des avocats et des arpenteurs pour le traitement des transactions foncières; le personnel chargé de la location des terres, des cessions de terres et de l'administration des successions, manque de formation et

d'expérience, et la surveillance exercée sur les retraits de fonds des comptes de fiducie des Indiens est insuffisante.

41. Dans son rapport, le Comité a recommandé que des mesures soient prises sur trois points : i) modification de la *Loi sur les Indiens*, ii) étude exhaustive de la question par le contrôleur général et iii) mesures provisoires en attendant que cette étude soit achevée ou que des modifications de la Loi soient déposées. Comme il est urgent d'améliorer les services aux Indiens et de protéger la Couronne contre le paiement éventuel de dommages-intérêts, le Comité a insisté pour que le ministère lui soumette des rapports d'activité détaillés et, après avoir reçu le premier ensemble de réponses, il s'est réuni pour faire le point avec des représentants du ministère et du Bureau du contrôleur général. À cette réunion, les fonctionnaires du ministère ont expliqué l'objectif qu'ils visaient, à savoir une exactitude de 100 p. 100 et une gestion compétente des biens en fiducie des Indiens et ils se sont engagés à réaliser des progrès à cet égard. De plus, le Bureau du contrôleur général a expliqué au Comité l'ampleur, la nature et le calendrier de son étude exhaustive.

Administration du Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest et des régimes d'assurance-récolte

42. Dans son rapport sur le ministère de l'Agriculture (septième rapport de la présente session), le Comité a noté, entre autres questions importantes, la nécessité d'améliorer l'administration du Fonds de stabilisation du grain de l'Ouest et des régimes d'assurance-récolte en raison de leurs déficits. En ce qui concerne ce dernier, le Comité a pressé le ministère de mieux analyser les renseignements sur les tendances et les facteurs externes qui influent sur le marché pour tenter d'éviter d'autres pertes. Dans le cas de l'assurance-récolte, le Comité a signalé que le ministère devrait s'assurer que ces régimes disposent de réserves adéquates pour faire face aux pertes imprévues et que les risques devraient être pleinement évalués d'après l'expérience passée. Le Comité a demandé que le ministère lui soumette un rapport d'activité détaillé sur ces questions.

G. DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS FINANCIERS

Introduction

43. La divulgation opportune de renseignements financiers est un élément important du processus de reddition de comptes. Dans l'année écoulée, le Comité a eu l'occasion de faire des observations à ce sujet dans ses rapports sur le décret de remise de Dome, sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et sur les états financiers du gouvernement.

Divulgation des décrets de remise

44. Conformément aux directives adoptées en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, le montant des décrets de remise doit figurer dans les Comptes publics du Canada. Le Comité a signalé dans son premier rapport de la présente session, que ce montant n'avait pas été déclaré dans le cas du décret de remise de Dome. Le Comité a étudié les raisons pour lesquelles le ministère des Finances n'a pas essayé de calculer le montant de ce décret de remise. Il estime néanmoins qu'un montant doit être inscrit dans les Comptes publics,

même s'il ne s'agit que d'une estimation. On a demandé au Conseil du Trésor d'élaborer des directives visant l'inscription dans les Comptes publics des montants estimatifs des décrets de remise lorsqu'il est impossible d'en calculer le montant exact. En réponse à ces observations, le ministre des Finances s'est engagé à fournir au Parlement des rapports périodiques sur les décrets de remise, rapports qui comprendraient le montant estimatif de ces remises lorsque c'est possible (voir également le paragraphe 32 ci-dessus).

45. Dans son rapport sur Dome, le Comité a également soulevé la question de la divulgation de renseignements financiers au vérificateur général. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont omis de communiquer au personnel du vérificateur général une analyse financière du décret de remise de Dome qui avait été préparée à l'intention du Cabinet. On a ainsi omis de remettre au vérificateur général des renseignements pertinents et sa vérification en a été entravée. En sa qualité de vérificateur du Parlement, le vérificateur général doit pouvoir se procurer les renseignements qui n'ont aucun caractère politique, en particulier les analyses économiques.

Déclaration des coûts des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones

46. Lorsqu'il a fait rapport sur l'administration des accords de règlement des revendications territoriales des autochtones dans son cinquième rapport de la présente session, le Comité a noté que le passif que représente le règlement de ces revendications ne figurait pas dans l'état de l'actif et du passif des états financiers du gouvernement. Comme le gouvernement n'était pas en mesure de déterminer les montants qu'il aurait ultimement à payer, rien n'a été fait pour tenter d'estimer le montant de ce passif et de l'inscrire dans les états financiers annuels figurant dans les Comptes publics. Le Comité a demandé que le gouvernement estime le montant de ce passif lorsque des accords sont conclus et qu'il insère une disposition à cet égard dans l'état de l'actif et du passif. En réponse au Comité, le gouvernement a soutenu que ces montants devraient en fait être traités comme un passif éventuel et non pas être inscrits au passif de l'état de l'actif et du passif.

Rapports financiers soumis au Parlement

47. Dans son rapport sur le volume 1 des Comptes publics de 1985-1986, les états financiers du gouvernement, et sur l'opinion et les observations du vérificateur général au sujet de ces états, le Comité a noté la nécessité d'améliorer les rapports financiers soumis au Parlement (huitième rapport, deuxième session de la trente-troisième législature, le 30 juin 1987). Le Comité a loué le Bureau du contrôleur général, le Bureau du vérificateur général et le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public (CCVOSP) de l'Institut canadien des comptables agréés pour leurs travaux dans ce domaine. Il a pris bonne note des observations contenues dans l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux du vérificateur général; il a aussi souscrit à la production d'un rapport financier annuel à l'intention des parlementaires et des autres utilisateurs de l'information financière du gouvernement et a demandé que le gouvernement lui soumette un rapport d'activité au sujet des recommandations contenues dans l'étude, d'ici le 30 septembre 1987.

48. Dans son huitième rapport, le Comité a aussi recommandé que l'on modifie certaines conventions comptables énoncées du gouvernement de façon que le vérificateur

général puisse donner une opinion claire et nette sans réserve sur les états financiers annuels sommaires du gouvernement. Les conventions contestées par le vérificateur général ont des répercussions sur le montant publié du déficit du gouvernement; il s'agit notamment de l'entité comptable du gouvernement, de la comptabilisation du passif et des dispositions concernant les emprunts des sociétés d'État.

49. Le Comité a également traité de la question de la divulgation de renseignements financiers concernant divers éléments des états financiers du gouvernement. La présentation des renseignements sur les sociétés d'État a été améliorée dans les Comptes publics de 1986. D'autres améliorations seront apportées aux Comptes publics de 1987 et le Comité a demandé que le gouvernement lui soumette, d'ici le 30 septembre 1988, un rapport d'activité sur la consolidation des sociétés d'État dans les états financiers du gouvernement.

H. SUIVI DES RAPPORTS DU COMITÉ

Introduction

50. Le processus de suivi fait partie intégrante des relations entre le Comité et les ministères et organismes du gouvernement. À titre de comité de vérification du Parlement, le Comité s'intéresse de près à la nature et à la portée des mesures correctives prises à la suite de ses recommandations. Ce processus comprend la présentation de rapports d'activité, l'évaluation de ces rapports par le vérificateur général et, au besoin, des réunions complémentaires. Le suivi exercé par le Comité dans l'année écoulée est illustré dans les rapports concernant le ministère des Travaux publics, le Département des assurances, le ministère des Affaires indiennes, le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Agriculture.

Rapports d'activité du ministère des Travaux publics

51. Dans son deuxième rapport de la présente session, le Comité, d'une part, faisait le suivi d'un rapport antérieur sur le ministère des Travaux publics (deuxième rapport, première session de la trente-troisième législature, le 1er avril 1985) et, d'autre part, étudiait une nouvelle observation de vérification concernant le ministère. Le Comité a signalé certaines questions qui n'avaient pas été réglées découlant du rapport de 1985 et plusieurs nouveaux problèmes au sujet desquels il a demandé que des mesures soient prises. Dans tous les cas, le Comité a demandé que le ministère lui soumette des rapports d'activité qui seront étudiés par le vérificateur général.

Surveillance de la réglementation des institutions financières et des régimes de pensions

52. Dans son rapport sur le Département des assurances (troisième rapport de la présente session), le Comité a notamment parlé de la nécessité d'améliorer les méthodes et techniques de réglementation des institutions financières et des régimes de pensions qui étaient désuètes. En conséquence, il a demandé au vérificateur général de suivre de près les progrès réalisés par le Département au chapitre du perfectionnement des méthodes et de l'amélioration de ses instruments de travail et d'intégrer cette fonction de surveillance à son travail de suivi régulier.

Rapports d'activité du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

53. Dans deux rapports sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (quatrième et cinquième rapports de la présente session), le Comité a fait le suivi de questions découlant de rapports antérieurs et a demandé que le ministère lui soumette une série de rapports d'activité.

54. Les questions découlant de rapports antérieurs (premier rapport de la première session de la présente législature, le 11 février 1985, et sixième rapport de la première session de la trente-deuxième législature, le 23 juin 1981) concernaient l'amélioration de la surveillance des contributions aux bandes indiennes, une modification de la *Loi sur les Indiens* pour resserrer les contrôles exercés sur les retraits de fonds des comptes de fiducie des bandes et la clarification du mandat du ministère. Dans tous les cas, le Comité a demandé de nouvelles précisions au ministère.

55. En ce qui concerne les rapports d'activité courants, le Comité a demandé que le ministère lui soumette des mises à jour semi-annuelles sur les mesures prises pour améliorer la gestion des terres, successions et deniers des Indiens. Il a demandé au vérificateur général d'évaluer chacun de ces rapports au nom du Comité et une réunion de suivi a eu lieu pour étudier la première série de rapports.

Rapports d'activité du ministère des Affaires extérieures et du ministère de l'Agriculture

56. Dans ses rapports sur le ministère des Affaires extérieures et le ministère de l'Agriculture (sixième et septième rapports de la présente session), le Comité a continué de demander des rapports d'activité dont il confie l'évaluation au vérificateur général. De plus, les deux rapports contiennent des renvois à des activités ou des rapports antérieurs du Comité.

57. Le Comité a étudié le Budget des dépenses principal du Bureau du vérificateur général pour l'exercice se terminant le 31 mars 1988. C'était la première fois que le Comité permanent des comptes publics étudiait le budget du vérificateur général qui avait toujours été déféré à un autre comité. Le Comité a entre autres étudié l'opportunité de modifier la *Loi sur le vérificateur général* afin que des rapports périodiques et des rapports annuels soient déposés à la Chambre. Ainsi, le Comité serait en mesure d'analyser les résultats des vérifications effectuées par le vérificateur général et de faire des observations et des recommandations peu de temps après l'achèvement de chaque vérification.

58. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages se rapportant à ces questions *(fascicule n° 26, qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 2 novembre 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le Rapport du vérificateur général présenté à la Chambre des communes pour l'année financière se terminant le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 4 qui porte sur les dépenses fiscales.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. Votre Comité a constaté que les dépenses fiscales représentent une part considérable des dépenses du gouvernement fédéral. Le niveau des dépenses fiscales se compare au déficit budgétaire annuel. D'après les données fournies pour 1982 et 1983, par exemple, le vérificateur général a estimé les dépenses fiscales annuelles à 28 milliards de dollars, tandis que le déficit budgétaire pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983 était de 24,7 milliards de dollars. Une partie importante de ces dépenses, estimée à 19 milliards de dollars, visait à modifier le comportement des contribuables, tant celui des particuliers que celui des sociétés, afin d'atteindre les objectifs de la politique gouvernementale. D'autres dépenses fiscales de 9 milliards de dollars visaient à tenir compte de la situation spéciale de certains contribuables, comme la déduction en raison d'âge accordée aux personnes âgées.

4. Parce que les dépenses fiscales incitent le contribuable à modifier son comportement et parce qu'il est impossible, en général, de savoir à l'avance comment les contribuables réagiront, il est difficile d'évaluer les coûts des programmes de dépenses fiscales. Étant donné qu'il faut compter 18 mois pour tirer des renseignements des déclarations d'impôts et que les contribuables sont portés à concevoir des stratagèmes d'évitement d'impôt, les dépenses fiscales sont des programmes à risques élevés qui pourraient entraîner pour le trésor public des dépenses beaucoup plus considérables que prévues.

Rapports antérieurs

5. Votre Comité a déjà présenté un rapport sur un important programme de dépenses fiscales, soit le Programme de crédits d'impôt à la recherche et au développement scientifiques (CIRS), (14e Rapport, 1re session, 33e législature, 26 juin 1986). Dans ce rapport, votre Comité a présenté des recommandations générales portant sur les méthodes améliorées qu'il faudrait adopter pour assurer la bonne gestion de toutes les dépenses fiscales. Votre Comité a recommandé en particulier que :

a) le préfinancement ne soit plus utilisé pour ce qui est des programmes de dépenses fiscales;

b) le Parlement soit informé des résultats des consultations menées avant d'engager des dépenses fiscales;

c) le Parlement soit informé de tout changement prévu dans l'interprétation de la législation en matière de dépenses fiscales;

d) le ministère des Finances prenne immédiatement des dispositions pour s'assurer que des mesures de contrôle efficaces sont en place en vue de rationaliser l'utilisation des fonds publics;

e) le Parlement reçoive un rapport annuel énonçant les objectifs et les coûts de tout programme important de dépenses fiscales;

f) soit mis au point un mécanisme permettant de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales posant des difficultés; et

g) le ministère des Finances procède à des évaluations complètes des programmes pour toutes les dépenses fiscales, conformément aux normes établies par le Bureau du contrôleur général.

6. Votre Comité a également présenté un rapport sur une remise d'impôt accordée à une filiale de *Dome Petroleum Limited* (1er rapport, 2e session, 33e législature, 4 novembre 1986). Bien que la *Loi sur l'administration financière* exige que les coûts des remises d'impôt figurent dans les Comptes publics du Canada, le ministère des Finances n'a pas toujours publié certains de ces montants sous prétexte qu'il est difficile de fournir des chiffres exacts. Votre Comité pense qu'une estimation vaut mieux que rien et, par conséquent, il recommande la publication d'estimations des coûts, accompagnées d'une indication à cet effet, lorsque le ministère des Finances est incapable de fournir des chiffres précis.

7. Le ministère a informé votre Comité qu'un mécanisme serait mis en place à compter du 31 mars 1988 afin de faire rapport sur les remises d'impôt. Ces rapports, qui seront déposés par le ministre des Finances, contiendront des estimations de coût s'il y a lieu.

8. Votre Comité a étudié les principales questions soulevées par le vérificateur général dans le chapitre de son rapport portant sur les dépenses fiscales. Ces questions ont aggravé les inquiétudes exprimées par votre Comité dans ses rapports sur le CIRS et sur Dome :

a) la présentation au Parlement, en temps opportun, de renseignements exacts sur tous les programmes importants de dépenses fiscales;

b) la création d'un mécanisme efficace d'évaluation de programmes;

c) le contrôle des dépenses fiscales afin de s'assurer que des modifications législatives sont adoptées à temps pour enrayer toute tentative excessive d'évitement fiscal; et

d) d'autres questions, comme les avantages doubles dont bénéficient les sociétés d'État au moyen du régime fiscal, et l'incidence de la réforme fiscale actuelle sur les dépenses fiscales.

Renseignements pour le Parlement

9. Le vérificateur général a signalé à votre Comité que le ministère des Finances avait omis de fournir au Parlement des renseignements adéquats sur les dépenses fiscales. Le vérificateur général est arrivé à cette conclusion après avoir examiné l'ensemble complet des renseignements fournis au Parlement sur plusieurs programmes importants de dépenses fiscales. Il a vérifié les documents suivants : Le Plan financier, le Budget des dépenses, les Comptes publics, les documents budgétaires, les notes explicatives jointes aux projets de loi modifiant la *Loi de l'impôt sur le revenu* et les comptes de dépenses fiscales.

10. Votre Comité estime qu'il est nécessaire d'améliorer tant la qualité des renseignements sur les dépenses fiscales que le mécanisme qui sert à fournir ces renseignements au Parlement.

11. Le ministère des Finances a fait remarquer que le projet de réforme fiscale déposé par le ministre des Finances en juin dernier modifiera ou mettra fin à un certain nombre d'importants programmes de dépenses fiscales. Le ministère a souligné que la réforme fiscale a été l'objet de consultations approfondies auprès du public et du Parlement. La bonne volonté du ministère à cet égard réconforte votre Comité. Il reste à espérer que toute les mesures éventuelles de dépenses fiscales seront assujetties à un examen tout aussi ouvert, faisant une large place à une étude par le Parlement.

12. Comme il l'avait recommandé dans son rapport sur le CIRS, votre Comité demande notamment que lui soit présenté un rapport annuel, déposé par le ministre des Finances et contenant les objectifs de chaque programme important de dépenses fiscales, les coûts prévus du programme et des renseignements sur les progrès réalisés par rapport à ces objectifs.

13. Le ministre des Finances a signalé dans sa réponse écrite au rapport sur le CIRS qu'il envisageait la possibilité de publier régulièrement un compte des dépenses fiscales. Votre Comité a remarqué que de tels comptes, publiés en 1979, 1980 et 1985, ont été critiqués par le vérificateur général parce qu'ils ne précisaient pas quels étaient les avantages des dépenses fiscales et parce que les informations qu'ils contenaient n'étaient plus valables et dataient parfois de trois ans.

14. Les représentants du ministère des Finances ont déclaré qu'il se pourrait que le prochain compte de dépenses fiscales ne soit publié que lorsque le Parlement aura fini d'étudier les propositions de réforme fiscale. Des réserves ont été exprimées sur l'exactitude des anciennes estimations de coûts des dépenses fiscales, étant donné que les données sont tirées des déclarations d'impôts. On a également dit que la réalisation d'évaluations de programme rendrait ces estimations plus exactes.

15. Compte tenu du fait que trois comptes de dépenses fiscales ont déjà été publiés et du fait que le Parlement et le public ont grandement besoin de ces renseignements, votre Comité n'est pas satisfait des progrès réalisés par le ministère à cet égard.

Recommandation

16. Votre Comité recommande que le ministère des Finances dresse un compte des dépenses fiscales pour 1987, que le ministre dépose ledit compte au Parlement, et que de tels comptes soient déposés annuellement par la suite.

17. En ce qui concerne les futurs rapports d'évaluation des programmes de dépenses fiscales, le ministère a fait part de son intention, sous réserve de l'approbation du ministre, de les rendre publics, sauf dans les cas où leur contenu risquerait d'entraîner une violation du secret budgétaire. Votre Comité avait recommandé en 1980 que toutes les évaluations d'efficacité soient déposées au Parlement car elles fournissent aux parlementaires des renseignements essentiels sur le rendement des programmes en matière de réalisation des objectifs énoncés dans les lois (1er rapport, 1re session, 32e législature, 18 juillet 1980). En 1983, le gouvernement avait répondu aux attentes de votre Comité en décidant de publier des résumés des évaluations de programmes dans la partie III du Budget des dépenses. Cependant, le ministère des Finances n'a jamais publié de tels renseignements.

Recommandation

18. Votre Comité recommande que le ministre des Finances dépose toutes les évaluations de programmes réalisées par son ministère. Celles qui sont directement liées au budget devrait être déposées en tant que partie intégrante des documents budgétaires.

Évaluation des programmes

19. Les programmes de dépenses fiscales examinés par le vérificateur général ne semblaient pas avoir été soumis à un processus systématique quelconque, ayant pour objet de trouver d'autres moyens de mettre en oeuvre ces programmes, et la décision d'aller de l'avant ne semblait pas liée, non plus, à des considérations de rentabilité.

20. Votre Comité a soulevé les questions d'ordre général suivantes sur le processus d'approbation et les méthodes de gestion des programmes de dépenses fiscales :

a) Quel type d'analyse le ministère des Finances a-t-il effectué initialement, pour chaque programme important?

b) Quels étaient les objectifs de ces programmes? Ces objectifs ont-ils été atteints?

c) La perte possible ou réelle de recettes a-t-elle fait l'objet d'analyses?

d) Qui profiterait (a profité) d'un programme?

e) Des études coûts-avantages ont-elles été réalisées, en fonction d'autres possibilités comme les subventions ou les programmes de contribution?

21. Un mécanisme d'évaluation permettrait de répondre à un grand nombre de ces questions fondamentales. Votre Comité a été par conséquent très heureux de l'initiative du ministère de créer une division de l'évaluation des programmes, indépendante de la structure organique. Cette division est en cours de formation et elle a entre autres pour mandat d'évaluer les programmes de dépenses fiscales.

22. Votre Comité tient à ce que certaines des ressources de la Division de l'évaluation soient consacrées aux dépenses fiscales présentant les risques les plus élevés d'évitement fiscal. Votre Comité désire également être informé des progrès réalisés par la Division de l'évaluation.

Recommandation

23. Votre Comité recommande que le ministère des Finances :

a) **envisage la possibilité d'accorder la priorité à l'évaluation des programmes risquant d'occasionner les dépenses fiscales les plus élevées;**

b) **fournisse à votre Comité une réponse écrite à la recommandation a), ainsi qu'un rapport d'avancement du plan de travail et des activités de la Division de l'évaluation au plus tard le 31 mars 1988; et**

c) **fournisse en même temps un exemplaire du rapport demandé en b) au vérificateur général, qui l'évaluera au nom de votre Comité et qui publiera ses conclusions dans le document de suivi qui sera joint à son chapitre à ce sujet.**

Contrôle

24. L'une des principales préoccupations exprimées par votre Comité dans son rapport sur le CIRS concernait la nécessité de concevoir un mécanisme permettant de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales posant de sérieuses difficultés. Cela ne peut être fait que grâce à un système de contrôle des programmes de dépenses fiscales.

25. Le ministère des Finances a établi une distinction entre l'évaluation des programmes de dépenses fiscales et les méthodes mises en place pour en assurer le contrôle. Actuellement, le bon fonctionnement des activités de contrôle dépend de relations de travail étroites avec le ministère du Revenu national-Impôt et avec les fiscalistes. Votre Comité doute de l'objectivité de ceux à qui l'évitement fiscal pourrait profiter, mais il estime que l'utilisation productive et rapide des renseignements obtenus de Revenu Canada est essentielle au processus de contrôle. À cet égard, votre Comité a remarqué que le vérificateur général avait signalé que des améliorations avaient été apportées aux méthodes de contrôle appliquées à la fois par le ministère du Revenu national-Impôt et le ministère des Finances.

Recommandation

25. Votre Comité recommande que le ministère des Finances :

a) **fournisse à votre Comité, au plus tard le 31 mars 1988, un rapport d'avancement écrit sur les améliorations apportées aux méthodes de contrôle des programmes de dépenses fiscales; et**

b) **fournisse en même temps un exemplaire du rapport susmentionné au vérificateur général qui l'évaluera et présentera ses conclusions dans son rapport de suivi.**

Utilisation des dépenses fiscales par les sociétés d'État

27. Votre Comité a remarqué que le ministère des Finances et le vérificateur général étaient en désaccord sur l'utilisation de dépenses fiscales par les sociétés d'État assujetties à l'impôt. Alors que le ministère cherche à protéger la position concurrentielle des sociétés d'État à but lucratif en leur accordant les mêmes concessions fiscales qu'à leurs concurrentes, le vérificateur général disait craindre que ces sociétés d'État ne contournent le processus parlementaire et cherchent à obtenir des fonds additionnels par le biais du régime fiscal.

28. Lorsqu'une société d'État est financée par des deniers publics, votre Comité est d'avis que l'utilisation de ces fonds, y compris les dépenses fiscales, doit faire l'objet d'un examen comptable approfondi.

Recommandation

29. Votre Comité recommande que :

a) **les sociétés d'État qui reçoivent des fonds publics rendent compte de l'utilisation qu'elles ont faite de toute dépense fiscale dans leur rapport annuel;**

b) **le ministre des Finances émette des directives à l'intention de toutes les sociétés d'État mères à cet égard; et**

c) **le ministre des Finances et le président du Conseil du Trésor s'assurent que ces renseignements figurent dans le volume III des Comptes publics.**

30. En ce qui concerne le train de mesures contenues dans la réforme fiscale déposée par le ministre des Finances en juin 1987, votre Comité a constaté que le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques étudie actuellement cette question. Par conséquent, votre Comité s'abstient pour le moment de présenter d'autres observations sur les conséquences de la réforme fiscale sur les dépenses fiscales.

31. Votre Comité demande que le gouvernement lui fournisse une réponse aux recommandations 16, 18 et 29 susmentionnées, conformément à l'article 99(2) du Règlement.

32. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants *(fascicules nos 23, 24 et 26, qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 4 mai 1988

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

1. Conformément au mandat qui lui est conféré en vertu de l'alinéa 96(3)f) du Règlement et à l'instruction qu'il a reçue de la Chambre des communes le mardi 15 septembre 1987, le Comité s'est rendu, en novembre 1987, à La Haye, aux Pays-Bas, à Francfort et à Bonn, dans la République fédérale d'Allemagne, et à Stockholm, en Suède. Les membres du Comité ont rencontré des homologues parlementaires, de même que le vérificateur général de chacun des pays susmentionnés.

2. Dans un rapport déposé à la Chambre le mercredi 28 mai 1986 (douzième rapport, 1re session, 33e législature), le Comité a présenté des observations sur les pratiques qui ont cours aux États-Unis et au Royaume-Uni. Comme plusieurs de ces pratiques ont été jugées applicables au système des comités du régime parlementaire canadien, le Comité a recommandé à la Chambre d'apporter un certain nombre de changements visant à améliorer sa propre efficacité et à renforcer l'ensemble du processus inhérent à l'obligation de rendre des comptes.

3. Dans l'une de ces recommandations, le Comité a proposé que le vérificateur général fasse rapport à la Chambre de ses vérifications intégrées au fur et à mesure qu'il les termine. Le vérificateur général l'a lui-même demandé à plusieurs reprises, et le Comité a déjà fait une recommandation en ce sens dans un rapport antérieur (cinquième rapport, 2e session, 32e législature). Elle a de plus fait l'objet de trois projets de loi d'initiative parlementaire. Il est donc évident que les membres du Comité et d'autres parlementaires estiment que la présentation de rapports périodiques serait utile. Il a également été proposé de tenir annuellement un débat à la Chambre sur les rapports du Comité, et ce, afin d'assurer un meilleur suivi aux recommandations qu'ils contiennent. **Jusqu'à maintenant, aucun de ces changements n'a été effectué.** Le Comité continuera de demander instamment qu'on apporte ces modifications car il a pu constater l'utilité et l'intérêt de ces façons de procéder dans les régimes parlementaires du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de Suède.

4. Dans le présent rapport, le Comité désire souligner de nouveau combien il importe de renforcer l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes au Parlement, ainsi que l'importance du rôle que joue le Comité, à titre de comité de vérification du Parlement, qui veille à la saine gestion et au contrôle adéquat des deniers publics. Le présent rapport a donc pour but de signaler à la Chambre un certain nombre d'initiatives que désire prendre le Comité des comptes publics à la suite de sa visite en Europe. Ces initiatives visent à

a) améliorer le contrôle du Parlement sur le processus budgétaire;
b) accroître la productivité et l'efficacité au sein du gouvernement.

A. Améliorer le contrôle du Parlement sur le processus budgétaire

5. Pendant son séjour à Bonn et à La Haye, le Comité a constaté qu'il existait là-bas des rapports étroits entre les comités de vérification et ceux du budget. Les membres du comité de vérification font également partie du comité du budget; celui-ci bénéficie ainsi de la perception unique du rendement des ministères et des organismes gouvernementaux que procure la connaissance des résultats de la vérification. Dans certains cas, on a proposé d'imposer des compressions budgétaires à un ministère ou à un organisme gouvernemental qui ne prendrait pas les mesures correctives jugées nécessaires; dans d'autres, les économies réalisées ou les niveaux d'efficacité ont servi de critères pour établir les niveaux budgétaires des ministères.

6. Le Comité a également remarqué la façon dont le comité de vérification des Pays-Bas, Comité des dépenses publiques, aide d'autres parlementaires à préparer l'étude du budget de chaque ministère, grâce à sa grande connaissance des contrôles financiers et à d'autres données utiles de vérification; il améliore ainsi l'examen du budget effectué par le Parlement.

7. Le manque de contrôle du Parlement sur les dépenses est une question qui préoccupe le Comité des comptes publics depuis le milieu des années 70, époque où un ancien vérificateur général a signalé que le Parlement était sur le point de perdre le contrôle des dépenses publiques. Depuis, le déficit et les dépenses du gouvernement ont augmenté chaque année. Pendant ce temps, un grand nombre d'études indépendantes, de commissions royales d'enquête et de comités spéciaux de la Chambre se sont penchés sur le processus d'examen des dépenses, mais aucune réforme majeure n'a été entreprise pour assurer à la Chambre des communes et à ses comités une influence sur le budget et le plan de dépenses du gouvernement, qui serait comparable à celle constatée à Washington, à Bonn, à Stockholm et à La Haye.

8. Le Comité reconnaît qu'il existe une grande différence entre le régime parlementaire du Canada et ceux des États-Unis et des pays européens. Toutefois, étant donné les nouveaux pouvoirs conférés aux comités permanents au cours des dernières années, le Comité estime qu'il faut établir de nouveaux procédés parlementaires afin d'accroître l'influence et le contrôle du Parlement sur le trésor public.

9. Le Comité constate que les membres des comités permanents ont acquis une vaste connaissance des politiques et des programmes des ministères. Ces comités ont davantage tendance à s'intéresser aux questions relatives à la politique qu'à effectuer l'étude détaillée du Budget des dépenses. Le Comité des comptes publics n'examinant les constatations de vérification qu'après coup, l'examen des dépenses gouvernementales accuse toujours un écart. Il faudrait qu'un examen plus minutieux soit réalisé avant que les dépenses ne soient engagées.

Recommandations

10. Le Comité recommande

(a) à la Chambre de créer un comité du budget chargé d'étudier le Budget des dépenses et qui se composerait de membres du Comité des comptes publics et de membres des comités permanents intéressés;

***(b)* au gouvernement de ne pas interpréter une diminution du Budget des dépenses comme une mesure de défiance.**

B. Accroître la productivité et l'efficacité

11. Pendant son séjour en Europe, le Comité a constaté qu'au sein des organismes gouvernementaux et des ministères de chacun des trois pays visités, on fait grand usage des systèmes de mesures du travail. Les membres ont remarqué en particulier que dans la République fédérale d'Allemagne, le président de la Cour des comptes (c'est-à-dire le vérificateur général) était également Commissaire à l'efficacité et qu'il pouvait, à ce titre, faire rapport au Parlement sur les questions relatives à l'efficacité et à la productivité dans la Fonction publique.

Recommandation

12. Le Comité recommande au gouvernement d'envisager de donner de nouveaux pouvoirs au contrôleur général afin qu'il puisse demander aux ministères et aux organismes gouvernementaux d'améliorer leur productivité et leur efficacité.

13. Le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale aux recommandations que contient le présent rapport, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

14. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents *(fascicule n° 39, qui comprend le présent rapport)*, est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 29 juin 1988

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

1. Conformément au mandat qui lui est conféré en vertu de l'alinéa 96(3)f) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport du vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice clos le 31 mars 1987, notamment, les chapitres 4, 5, 7, 11, 12, 13 et 14 concernant l'Étude de la gestion et du contrôle financiers.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. L'Étude de la gestion et du contrôle financiers a pour but d'examiner et d'évaluer la qualité réelle des pratiques de gestion et de contrôle financiers dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le Comité a remarqué la conclusion globale du vérificateur général selon laquelle des améliorations importantes ont été apportées aux contrôles financiers depuis la première étude en 1975-1976. Les contrôles financiers visent à enregistrer et à protéger de façon satisfaisante les éléments d'actif du gouvernement et à rendre compte de ceux-ci tout en veillant à ce que les fonds ne soient utilisés qu'aux fins prescrites et dans les limites imposées par le Parlement. Selon le vérificateur général, le gouvernement possède maintenant des systèmes et des procédés qui lui permettent d'exercer des contrôles financiers de base.

4. Le Comité s'est donc intéressé à la gestion financière, domaine où le gouvernement a obtenu des résultats beaucoup moins impressionnants. Le vérificateur général a signalé au comité que la gestion financière était loin d'être satisfaisante, tant à l'échelle du gouvernement qu'au niveau de chaque ministère.

5. Le Comité a constaté que le vérificateur général donnait un sens très large à la gestion financière, qui, selon lui, exige des décideurs, par exemple le Parlement, les ministres et les gestionnaires des ministères, qu'ils soient conscients des conséquences financières de leurs décisions. Les activités doivent être menées en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, et il faut également que soit fournie l'information qui permettra d'évaluer la manière dont les gestionnaires ont utilisé les ressources. Le Comité est d'accord avec cette définition et il incite les ministères et les organismes gouvernementaux à l'adopter.

6. Le Comité s'est penché sur les thèmes principaux abordés dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers et, à partir des éléments présentés par les six ministères qui ont comparu devant lui, il a décidé de commenter plus en détail les points suivants :

a) l'obligation de rendre compte de la gestion financière;
b) la mise au point de systèmes;
c) le rôle de la fonction financière;

d) l'efficience, la productivité et l'économie de coûts.

A. Obligation de rendre compte de la gestion financière

7. Les gestionnaires doivent rendre compte des ressources qui leur sont confiées. En conséquence, la responsabilité financière exige de fourninr des renseignements sur les activités exercées, de démontrer que les activités ont été effectuées avec la plus grande efficience, la plus grande prudence et la plus grande probité possibles, et d'indiquer dans quelle mesure ces activités ont permis d'atteindre les objectifs fixés.

8. Le Comité a étudié les trois niveaux de responsabilité financière des ministères et des organismes gouvernementaux, soit l'obligation de rendre compte de la gestion financière aux gestionnaires des ministères, au Conseil du Trésor et au Parlement. Le Comité a porté une attention toute particulière à divers aspects de la gestion financière qui ont trait à l'obligation de rendre compte :

i) les ententes conclues entre les ministères et le Conseil du Trésor dans le cadre du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et des ministères;

ii) la qualité de l'information sur les coûts;

iii) l'information donnée au Parlement.

9. Le régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et des ministères est un processus qui permet de renégocier la répartition des responsabilités entre le Conseil du Trésor et les ministères. Ce régime a été adopté parce qu'on avait l'impression que les ministères étaient tenus de soumettre trop de présentations au Conseil du Trésor. Un protocole d'entente, signé par le ministre et le sous-ministre intéressés ainsi que par le président et le secrétaire du Conseil du Trésor, précise les pouvoirs financiers et administratifs octroyés au ministère, ceux-ci étant, en règle générale, plus vastes qu'antérieurement. Les ententes conclues sont adaptées à chaque ministère et confèrent à ceux-ci de plus grands pouvoirs ainsi qu'une souplesse accrue dans le domaine de la gestion. Pour leur part, ces ministères doivent satisfaire annuellement à un plus grand nombre d'exigences en matière de présentation de rapports.

10. Le Comité souhaite que le régime fonctionne bien et qu'il devienne un instrument complet et systématique de la responsabilité financière entre les ministères et le Conseil du Trésor. Toutefois, cette délégation accrue de responsabilités aux ministères ne doit pas se traduire par un renoncement, de la part du Conseil du Trésor, à certaines fonctions qui lui incombent en tant qu'organisme central chargé de gérer les deniers publics. En outre, le vérificateur général a signalé que le régime reposait peut-être sur des bases peu solides, parce que certains des mécanismes qu'il utilise ne fonctionnent pas bien.

11. En effet, à la base du régime se trouve entre autres le cadre du plan opérationnel qui vise à établir de façon précise les corrélations entre les ressources mises à contribution et les résultats atteints. Ainsi, le Comité a remarqué que le cadre du plan opérationnel du

ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que celui de l'Énergie, des Mines et des Ressources ne permettaient pas d'établir un lien approprié entre les ressources et les résultats ni de préciser les résultats visés. Le vérificateur général a conclu que les cadres du plan opérationnel ne constituaient pas encore des instruments utiles pour répartir les ressources et qu'ils ne fournissaient pas une assise satisfaisante pour rendre compte de l'utilisation de cos dernières.

Recommandation

12. Le Comité recommande que les ministères et le Conseil du Trésor s'assurent, avant d'appliquer une entente conclue dans le cadre du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et ministères, que les objectifs et résultats de chaque programme sont bien précisés et que des corrélations sont établies entre les ressources mises à contribution et les résultats atteints.

13. Le Comité a observé que même si le régime avait été introduit en février 1986, seulement deux protocoles d'entente avaient jusqu'à maintenant été conclus, soit l'un avec le ministère du Revenu national (Douanes et Accise), et l'autre avec le ministère du Travail. Certains ministères ne sont pas encore prêts à discuter de telles ententes avec le Conseil du Trésor. Ainsi, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a récemment apporté des changements importants à sa structure et il a indiqué au Comité qu'il ne désirait pas faire partie du premier groupe de ministère adhérant au régime.

Recommandation

14. Le Comité recommande que le Conseil du Trésor, les ministères et les organismes gouvernementaux poursuivent le processus de mise en place du régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et ministères.

15. La nécessité d'obtenir de meilleurs renseignements sur les coûts dans l'ensemble de l'administration fédérale est liée à la responsabilité financière et au régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres et ministères. Le vérificateur général a indiqué au Comité que les ministères et organismes gouvernementaux ne disposaient pas des renseignements nécessaires à ce sujet; or, ceux-ci sont absolument essentiels à une bonne gestion financière et à l'élaboration d'un protocole d'entente conclu dans le cadre du régime.

16. L'exemple que nous donne le ministère des Transports illustre bien ce manque d'information sur les coûts. En effet, bien que le ministère oeuvre dans un contexte quasi-commercial où ce genre de renseignements est particulièrement nécessaire, le vérificateur général s'est rendu compte que tres souvent aucune information n'était disponible au sujet du contrôle des coûts, de l'établissement des tarifs et de la mesure du rendement. Comme le vérificateur général l'a déclaré : le ministère ne connaît pas les coûts engagés pour les aéroports et ne dispose d'aucun mécanisme lui permettant de les connaître.

17. Le Comité a également remarqué que les systèmes d'information sur les coûts et de comptabilisation des coûts du ministère des Approvisionnements et Services et de celui de la Santé nationale et du Bien-être social présentaient des problèmes. Par exemple, ce dernier ministère ignorait le total des coûts du Programme de sécurité de la vieillesse pour l'exercice 1986-1987, en raison d'un changement apporté aux méthodes de déclaration des coûts.

18. Le Bureau du contrôleur général a reconnu les lacunes qui existent à l'échelle gouvernementale en ce qui concerne l'information sur les coûts, et a entrepris d'élaborer des méthodes et des normes à cet égard.

Recommandation

19. Le Comité recommande que le Bureau du contrôleur général fasse rapport de ses progrès au plus tard le 31 mars 1989, en ce qui concerne les améliorations apportées à l'information sur les coûts dans les ministères.

20. Un élément indispensable de l'obligation de rendre compte de la gestion financière consiste à fournir au Parlement, en temps opportun, des renseignements précis et complets, afin que celui-ci puisse s'acquitter de ses responsabilités en matière de gestion des fonds publics. La Partie III du Budget des dépenses constitue pour le Parlement une importante source d'information sur la gestion financière. Le Comité a participé à la mise au point des Parties III (douzième rapport, 1re session, 32e législature) et a préconisé leur utilisation en tant que source de renseignements utiles pour les parlementaires.

21. Comme le Comité continue à s'intéresser à la préparation de la Partie III du Budget des dépenses, il se préoccupe des graves lacunes décelées par le vérificateur général dans les renseignements portant sur l'obligation de rendre compte de la gestion financière et qui figurent dans les Parties III. D'une façon plus précise, le Comité a noté que plusieurs des ministères qui ont comparu devant lui n'ont pas fourni dans leur Partie III respective des renseignements importants sur leurs dépenses ou sur les répercussions financières de certaines initiatives.

22. Par exemple, le ministère des Approvisionnements et Services n'y a pas présenté suffisamment de renseignements pour indiquer clairement la nature et les coûts des produits ou des services qu'il a fournis. Pour sa part, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'y a pas fourni des renseignements importants sur les progrès de nouvelles initiatives et n'a pas divulgué tous les coûts des programmes. Enfin, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources n'y a pas fourni des renseignements précis sur les buts, objectifs et résultats quantifiables de chacun de ses programmes.

23. Étant donné que la forme et le fond du Budget des dépenses incombent au Bureau du contrôleur général, le Comité estime que cet organisme central devrait coordonner les améliorations apportées aux Parties III.

Recommandation

24. Le Comité recommande que le Bureau du contrôleur général coordonne les améliorations apportées à la Partie III du Budget des dépenses de 1989-1990 des ministères et des organismes gouvernementaux, afin de tenir compte des lacunes décelées dans l'Étude de la gestion et du contrôle financiers effectuée par le vérificateur général.

B. Mise au point de systèmes

25. En ce qui concerne les systèmes d'information de gestion financière, le Comité a noté qu'une gestion et un contrôle financiers solides exigent l'utilisation d'une information de gestion financière précise, fiable et obtenue en temps opportun. Chaque année, les ministères et les organismes gouvernementaux consacrent environ 300 millions de dollars à des systèmes financiers informatisés.

26. Étant donné l'importance des systèmes financiers pour une bonne gestion financière et les sommes considérables qui y sont consacrées chaque année, le Comité est préoccupé par les conclusions du vérificateur général portant que l'on assiste à l'échec de projets, au dépassement des coûts, à un faible rendement opérationnel, à des doubles emplois et à un important gaspillage. Lorsqu'il a témoigné devant le Comité, le secrétaire du Conseil du Trésor a qualifié de désastre la gestion des systèmes financiers.

27. Le Comité a en particulier noté que les systèmes financiers d'un certain nombre de ministères qui ont comparu devant lui présentaient de graves problèmes. Au ministère des Approvisionnements et Services, par exemple, les projets de mise au point de systèmes n'ont pas toujours répondu aux objectifs, ni été terminés à temps. Un rendement irrégulier dans la mise au point de systèmes a donc eu pour effet d'accroître les coûts de produits.

28. Au ministère des Transports, la mise au point de systèmes d'information de gestion financière a présenté des difficultés graves et continuelles. Le Comité a noté plusieurs cas de dépassement des coûts et de délais d'exécution non respectés. Par ailleurs, au ministère du Revenu national (Douanes et Accise), on n'a pas tenu dûment compte des questions d'économie et d'efficience lorsqu'on a mis au point des systèmes informatisés, et ces derniers ont été mal gérés.

29. Des lacunes dans les systèmes financiers des ministères sont peut-être attribuables à une surveillance et à un contrôle insatisfaisants de la part du Secrétariat du Conseil du Trésor. Le vérificateur général a informé le Comité que le processus actuel de surveillance et de contrôle de la mise au point de systèmes d'information de gestion financière ne fonctionne pas.

30. Le Bureau du contrôleur général a avisé le Comité qu'il collabore avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et le ministère des Approvisionnements et Services afin d'appliquer des critères de mise au point de systèmes de gestion financière dans les ministères et les organismes.

31. Compte tenu des graves lacunes que comporte la mise au point de systèmes financiers, le vérificateur général a formulé certaines recommandations applicables à l'ensemble du gouvernement.

32. Le Comité souscrit aux recommandations suivantes qui ont été faites par le vérificateur général et demande au Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi qu'au Bureau du contrôleur général de surveiller la mise en oeuvre de mesures correctives par les ministères :

a) **Les ministères devraient se doter de méthodes rigoureuses de gestion pour la mise au point des nouveaux systèmes et en imposer l'utilisation;**

b) **Il faudrait, pour la mise au point des nouveaux systèmes, procéder par étapes relativement modestes, d'une courte durée, en fonction d'objectifs précis et après avoir établi des budgets détaillés;**

c) **Tous les coûts engagés pour la mise au point de nouveaux systèmes devraient être comptabilisés et contrôlés, période par période et sur une base cumulative, par comparaison aux budgets prévus pour ces travaux afin que l'on puisse disposer d'une description précise de l'ensemble des coûts;**

d) **Les ministères devraient utiliser des techniques valables de gestion de projet afin de suivre l'évolution des travaux et d'établir à intervalles réguliers les avantages qui en découlent.**

C. Rôle de la fonction financière

33. Le Comité s'interroge sur le rôle que jouent les agents financiers, y compris les agents financiers supérieurs, dans les ministères et les organismes. En effet, les agents financiers exécutent toutes sortes de tâches mais, souvent, ils ne participent pas réellement aux décisions de gestion. Le vérificateur général a conclu que, dans bien des cas, ces agents n'offrent pas les directives et les conseils nécessaires pour favoriser l'utilisation de mesures d'économie, d'efficacité et d'efficience.

34. Le Comité a noté qu'au ministère des Approvisionnements et Services on avait examiné les systèmes financiers et les processus de planification, et que le ministère était conscient de la nécessité pour ses gestionnaires hiérarchiques de tenir davantage compte des coûts. Dans ce contexte, les agents financiers du ministère ont été appelés à jouer un rôle important.

35. Les agents financiers peuvent fournir à la haute direction des renseignements et des conseils objectifs concernant la répartition des ressources liées à des projets d'immobilisation ou à toute autre décision importante en matière de dépenses. Ainsi au ministère des Transports, un conseil d'examen des programmes a effectué un examen critique officiel des décisions en matière de dépenses. par ailleurs, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, un comité d'examen de la gestion a amorcé une étude complète des priorités du ministère en matière de dépenses. Le Comité estime que les agents

financiers supérieurs de tous les ministères et organismes doivent participer à l'élaboration des orientations et à la répartition des ressources, en tant que partie intégrante de la fonction financière, de façon que les dépenses gouvernementales soient engagées avec plus d'économie et d'efficience.

Recommandation

36. Le Comité recommande que tous les ministères et organismes gouvernementaux fassent en sorte que l'agent financier supérieur soit partie intégrante du processus de prise de décisions afin que les décisions soient manifestement fondées sur une analyse coûts-avantages et sur un meilleur système d'information relatif aux coûts.

D. Efficience, productivité et économie des coûts

37. Le Comité a noté la conclusion du vérificateur général selon laquelle, à quelques exceptions près, l'information concernant l'efficience des opérations des ministères ne suffit pas à justifier la répartition des ressources ou à assurer la gestion efficiente des ressources disponibles. En l'absence de mesures d'efficience et de productivité, on risque de perdre des occasions d'économiser des coûts, les ministères ignorant leurs niveaux courants de productivité par rapport à des objectifs d'amélioration réalisables.

38. Par exemple, le Comité a noté qu'au ministère des Approvisionnements et Services on ne disposait pas de renseignements sur les coûts permettant d'établir une comparaison entre la productivité du ministère et celle de ses homologues provinciaux. Le vérificateur général s'est chargé d'établir cette comparaison et a constaté que les coûts du ministère étaient deux à trois fois supérieurs à ceux des provinces, ce qui représente une différence pouvant atteindre 46 millions de dollars par année. En outre, le vérificateur général a estimé que, dans un certain secteur du ministère, la productivité pourrait être accrue de 5 à 9 p. 100, ce qui se traduirait par des économies supplémentaires de 3,5 à 6,5 millions de dollars par année. Bien que le ministère ait contesté ces estimations, il a été incapable de fournir ses propres chiffres.

39. Le Comité a noté que, dans d'autres ministères, des améliorations apportées à la gestion financière pourraient permettre d'économiser des coûts. Par exemple, au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, on pourrait réaliser des économies de quelque 50 millions de dollars si l'on mettait en oeuvre un système plus moderne de versement des prestations de sécurité du revenu.

40. Le Comité a également noté que certains ministères ont pris diverses mesures pour réduire les dépenses, notamment la compression du personnel. Pour que les réductions d'années-personnes permettent de réaliser des économies, il faut gérer équitablement le processus et venir en aide aux employés touchés de façon à ne pas miner le moral du personnel. Un personnel plein de ressources et engagé peut tirer profit de la réduciton des effectifs en trouvant des outils de gestion nouveaux et plus efficients. Par exemple, afin de répondre à ses objectifs en matière de réduction des années-personnes, le ministère des

Approvisionnements et Services a entrepris une étude des possibilités d'accroissement de la productivité. Cette étude a donné lieu à certaines initiatives qui sont devenues partie intégrante du processus de répartition des ressources du ministère.

41. Le Comité a remarqué que les possibilités d'accroître la productivité dans l'ensemble du gouvernement sont nombreuses. En 1979, le vérificateur général a constaté que, dans certains ministères, les taux d'efficience pour le travail de bureau étaient faibles. Il a déclaré que si ces taux s'appliquaient à l'ensemble de la fonction publique, des économies d'environ 200 millions de dollars pourraient théoriquement être réalisées au niveau de la paie, ce qui représenterait une réduction annuelle pouvant atteindre l'équivalent de 35 dollars pour chaque contribuable canadien. En d'autres termes, des économies annuelles importantes pourraient être réalisées si les niveaux de productivité étaient plus élevés. La mise au point de systèmes axés sur l'information pour mesurer l'efficience permettrait par ailleurs de rendre le régime d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités plus efficace grâce aux indices supplémentaires qu'il fournirait sur le rendement des ministères. Le Comité estime que tous les ministères et organismes doivent adopter les plans de mesure du rendement afin d'évaluer la productivité et de disposer de données qui permettraient d'améliorer l'efficience des opérations.

Recommandation

42. Le Comité recommande que le gouvernement ordonne à tous les ministères et organismes de concevoir et d'appliquer des plans de mesure de la productivité et de faire rapport de leurs progrès en ce sens au plus tard le 31 mars 1989.

43. Le Comité demande que, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement, le gouvernement dépose une réponse globale aux recommandations figurant dans le présent rapport.

44. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents*(fascicules nos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39 et 40, qui comprend le présent rapport)* est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mercredi 27 juillet 1988

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'alinéa 96(3)f) du Règlement, le Comité a étudié le Rapport présenté par le vérificateur général à la Chambre des communes ainsi que les comptes publics du Canada pour l'exercice se terminant le 31 mars 1987 et est heureux de présenter son deuxième rapport annuel à la Chambre portant sur les activités qu'il a menées au cours de la dernière année.

Au cours de l'année ainsi que dans ce rapport, le Comité a étudié la gestion des dépenses et a formulé des recommandations en vue d'améliorer les pratiques et les procédures suivies avant même l'engagement des crédits publics. Dans son 12e Rapport à la Chambre (déposé le 4 mai 1988), le Comité proposait la création d'un comité du budget afin d'accroître le contrôle du Parlement sur l'établissement des prévisions budgétaires. Le rapport du Comité portant sur l'Étude de la gestion et du contrôle financiers visait à favoriser l'amélioration des pratiques de gestion financière et à s'assurer que les gestionnaires sont conscients des conséquences financières de leurs décisions et veillent à ce que les opérations financières soient menées en tenant compte des exigences en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience. Le Comité craint qu'on prenne des décisions de politique sans être suffisamment informé des coûts qui en découlent et sans en connaître pleinement les conséquences. Des progrès importants ont été réalisés en ce qui touche le contrôle financier, c'est-à-dire le recensement et la protection convenables des biens du gouvernement, l'objectif visé étant de s'assurer que les crédits sont engagés aux fins approuvées par le Parlement.

Le Comité a constaté au cours de l'année que les mesures qu'il avait recommandées (dans son quatrième Rapport déposé en mai 1985) pour améliorer la gestion de l'encaisse des ministères et organismes gouvernementaux avaient permis de réaliser d'importantes économies. Il a également noté qu'on avait adopté des méthodes permettant de mieux faire rapport sur les décrets de remise d'impôt sur le revenu (premier Rapport, novembre 1986). Le Comité a aussi étudié les activités de ses homologues des Pays-Bas, de l'Allemagne de l'Ouest et de la Suède, ce qui l'a amené à recommander la création d'un comité du budget.

Le présent rapport annuel, résume les activités que le Comité a entreprises au cours de l'année. Les sujets suivants y sont traités :

A. Réalisations de l'année, notamment le dépôt de rapports à la Chambre;
B. Suivi des rapports précédents du Comité;
C. Questions soulevées par les témoins entendus, mais qui n'ont pas fait l'objet de rapports distincts.

A. RÉALISATIONS DE L'ANNÉE

Comité du budget

L'une des conclusions principales à laquelle est arrivé le Comité au cours de l'année, c'est qu'il serait bon de créer un comité du budget chargé d'étudier les dépenses proposées par le gouvernement (12e Rapport, le 4 mai 1988). Ce comité se composerait de membres du Comité des comptes publics et de membres des comités permanents intéressés. Il étudierait les budgets présentés par chaque ministère alors que les comités permanents en place s'attachent surtout à étudier les politiques suivies par ceux-ci.

Les membres des comités permanents ont acquis une bonne connaissance des politiques et programmes des divers ministères. Lorsqu'ils étudient le budget des ministères, ces comités se sont jusqu'ici surtout intéressés à l'orientation des politiques dont ils ont, avec beaucoup de succès, souligné les lacunes. Or, les comités permanents n'étudient pas en détail les budgets ministériels alors qu'il serait nécessaire qu'on le fasse. En outre, les comités permanents étudient les dépenses individuelles des ministères sans se préoccuper de dégager les tendances qui se manifestent à l'échelle du gouvernement.

Il serait donc bon de créer un comité du budget qui serait chargé d'étudier les dépenses avant qu'elles ne soient engagées. Le Comité des comptes publics continuerait, pour sa part, à les revoir après qu'elles ont été engagées. Chaque année, le Comité des comptes publics étudie également le rapport déposé à la Chambre par le vérificateur général, chargé par le Parlement de revoir les comptes publics. Il étudie minutieusement les grandes conclusions tirées par le vérificateur général et encourage les fonctionnaires à améliorer la qualité de leur gestion et à s'acquitter convenablement de la responsabilité qui leur incombe de rendre compte aux contribuables des dépenses engagées. Par ailleurs, le Comité du budget étudierait et comparerait les prévisions des ministères en vue de dégager les tendances globales qui se manifestent dans les dépenses publiques.

Il est nécessaire d'étudier plus à fond la question de la création d'un comité du budget. Dans le but de soumettre à la Chambre un rapport approfondi sur la question d'ici l'automne, le Comité étudiera les rapports et les études s'y rapportant au cours des mois qui viennent. Le Comité se penchera notamment sur la question de l'assouplissement de la règle de non-confiance qui s'appliquerait au Comité du budget dont on propose la création. Il est nécessaire d'établir un équilibre entre le droit du gouvernement d'exercer un contrôle sur le processus budgétaire et la nécessité pour les parlementaires d'exercer leur pouvoir bien établi de voter les crédits. Le mandat du Comité l'habilitera à étudier les sujets suivants : la présentation et le contenu du Budget des dépenses; les méthodes adoptées pour étudier ce budget; le mandat, les pouvoirs et la composition du Comité du budget proposé; les principes de la responsabilité ministérielle et de l'obligation de rendre compte en ce qui touche les opérations d'un ministère; et le lien entre le processus budgétaire et le processus des voies et moyens.

Gestion de l'encaisse

Au cours de l'année, on a constaté, au sein de la fonction publique, des améliorations importantes dans les pratiques de gestion de l'encaisse. Depuis le dépôt du

rapport du Comité sur cette questions (le 22 mai 1985), des économies de 539 millions de dollars ont été réalisées.

Par suite du rapport du Comité, le gouvernement a adopté des pratiques qui se comparent davantage à celles du secteur privé en ce qui touche le paiement des comptes, le recouvrement des créances, le dépôt des rentrées de caisse et le calcul des coûts financiers de certaines décisions. Ainsi, l'amélioration des méthodes de recouvrement des créances a permis au gouvernement de récupérer 46 millions de dollars en 1985-1986 et 16 millions de dollars en 1986-1987. Les sommes recouvrées des sociétés d'État se sont élevées à 365 millions de dollars et à 54 millions de dollars respectivement au cours des mêmes années.

Affaires indiennes

Dans son rapport sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (quatrième Rapport, le 9 mars 1987), le Comité attirait l'attention sur les lacunes dans la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens. Le ministère ne s'acquittait pas comme l'aurait fait un spécialiste de ses responsabilités en ce qui touche le traitement des successions et la gestion des comptes en fiducie de mineurs. Le Comité recommandait donc l'adoption de modifications à la Loi sur les Indiens afin de corriger la situation.

Le Comité a noté qu'on avait adopté certaines des modifications qu'il a recommandées à la Loi sur les Indiens. Le 2 juin 1988, la Chambre adoptait en deuxième lecture le projet de loi C-123 qui modifie la Loi sur les Indiens en ce qui touche les modalités de gestion des comptes en fiducie de mineurs et la part préciputaire de la succession qui revient au conjoint dans le cas d'une personne qui meurt intestat.

Programmes de remise d'impôt sur le revenu

Dans son premier Rapport (le 4 novembre 1986), le Comité avait étudié la question des décrets de remise d'impôt sur le revenu. À une séance à laquelle participaient des fonctionnaires de Revenu Canada (Douanes et Accise), le Comité a aussi étudié les programmes de remise des droits de douane et des taxes d'accise. Les remises d'impôt ou de droits sont habituellement consenties pour soustraire le contribuable à l'application d'une des dispositions du régime fiscal et on y a parfois recours pour mettre en oeuvre une politique donnée. Le Comité déplorait notamment qu'on ne fournisse pas suffisamment de renseignements au Parlement au sujet des décrets de remise d'impôt sur le revenu qui constituent maintenant une dépense fiscale importante, laquelle s'est élevée à quelque 1 milliard de dollars en 1985-1986.

Au cours de l'année, le ministre des Finances a tenu compte de certaines des doléances du Comité. Tous les décrets de remise d'impôt sur le revenu qui excèdent 20 millions de dollars sont maintenant soumis au Parlement, ainsi que les rapports semestriels donnant le montant de chaque décret de remise ainsi que les raisons pour lesquelles ces remises ont été accordées. En outre, on a amélioré la façon dont on rend compte des décrets de remise d'impôt dans les comptes publics du Canada. À la suite de l'adoption de ces mesures, le Parlement et le public sont maintenant mieux informés au sujet des décrets de remise d'impôt sur le revenu.

Rapports du Comité

a) Dépenses fiscales

Dans son rapport sur les dépenses fiscales (11e Rapport, le 2 novembre 1987), le Comité a souligné qu'il était nécessaire au ministère des Finances d'améliorer l'information fournie à cet égard au Parlement et de mettre en oeuvre des procédures de surveillance et d'évaluation adéquates.

Le Comité a jugé nécessaire d'améliorer tant la qualité de l'information fournie au Parlement au sujet des dépenses fiscales que le processus par lequel elle est fournie. Avant d'être proposées, toutes les dépenses fiscales importantes devraient faire l'objet de consultations étendues et d'une étude approfondie par le Parlement. En outre, un état annuel des dépenses fiscales devra être déposé au Parlement.

Le Comité a soulevé un certain nombre de questions fondamentales au sujet du processus d'approbation et de gestion des dépenses fiscales. Ces questions avaient trait à l'évaluation des programmes et le nouveau service récemment créé par le ministère des Finances permettra sans doute d'améliorer la situation à cet égard. Le Comité a pressé le ministère d'accorder la priorité à l'évaluation des programmes comportant des risques élevés. Il suivra de près le travail effectué par le service de l'évaluation des programmes susmentionnés.

b) Étude de la gestion et du contrôle financiers

Le rapport du Comité relatif à l'Étude de la gestion et du contrôle financiers (EGCF) a fait ressortir les lacunes de la gestion financière dans certains ministères et organismes gouvernementaux. Les décideurs prennent des décisions sans posséder les renseignements financiers leur permettant d'en évaluer les conséquences. Tous les services gouvernementaux manquent de renseignements sur les coûts des programmes. On ne peut assurer au contribuable que les programmes gouvernementaux sont mis en oeuvre en tenant compte des exigences en matière d'économie, d'efficacité et d'efficience.

Pour que les gestionnaires puissent rendre compte de la gestion des ressources financières qui leur sont confiées, il est nécessaire d'établir une chaîne de responsabilités allant des ministères au Conseil du Trésor, tous deux étant comptables envers le Parlement. Le Comité a favorisé la mise en oeuvre d'une nouvelle procédure en vue d'améliorer la responsabilité financière des ministères, soit l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels, par laquelle les ministères obtiendront davantage de responsabilités en matière de gestion en contrepartie d'une meilleure information sur le rendement des programmes. Les gestionnaires seront tenus, dans le cadre de cette nouvelle procédure, d'assumer eux-mêmes le contrôle de leurs programmes qu'exerce maintenant de façon parfois illusoire le Conseil du Trésor. Par ailleurs, le Comité a insisté sur le fait que le Conseil du Trésor ne doit pas abdiquer ses responsabilités statutaires en ce qui touche la gestion des fonds publics.

Le Comité continue de s'inquiéter des lacunes sérieuses qu'il a constatées dans les systèmes informatiques de gestion financière. Il a relevé à plusieurs reprises des lacunes, des dépassements de dévis, des résultats médiocres, des chevauchements et un gaspillage important de ressources. Pour corriger la situation, le Comité a fait siennes les recommandations formulées par le vérificateur général à cet égard et a pressé le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général de surveiller la mise en oeuvre par les ministères de mesures correctives.

Le Comité a recommandé que les ministères tiennent compte de l'avis de leur agent principal des finances au moment de prendre des décisions pour s'assurer qu'elles se fondent sur une analyse coûts-avantages et que la déclaration des coûts est plus juste. Le Comité a également recommandé que tous les ministères et organismes gouvernementaux adoptent des plans permettant d'évaluer leur productivité.

B. SUIVI DES RAPPORTS DU COMITÉ

Le processus de suivi fait partie intégrante des relations entre le Comité et les ministères et organismes du gouvernement. À titre de comité de vérification du Parlement, le Comité s'intéresse de près à la nature et à la portée des mesures correctives prises à la suite de ses recommandations. Ce processus comprend la présentation de rapports d'activité et l'évaluation de ces rapports par le vérificateur général.

Ministère des Travaux publics (2e Rapport, le 18 décembre 1986)

Le Comité avait demandé au ministère des Travaux publics des rapports d'activité visant plusieurs domaines, dont la mise en oeuvre d'un régime d'autofinancement, système de facturation des ministères-clients de façon à améliorer la rentabilité. Par ailleurs, le ministère devait améliorer la planification du logement des ministères pour ce qui est de l'adjudication des contrats, des programmes de gestion financière et de la rationalisation des services d'architecture et de génie. Le vérificateur général a évalué ces rapports pour le Comité. Des progrès ont été notés dans la plupart des domaines. Par exemple, le régime d'autofinancement a été mis en oeuvre dans le secteur des services du ministère, mais non pas dans celui du logement, le programme de gestion financière n'est pas encore entièrement en place, même si d'importants éléments le sont. Le Comité continuera à surveiller les progrès du ministère.

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (4e et 5e Rapports, les 9 et 16 mars 1987)

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a envoyé d'autres rapports au cours de l'année écoulée sur la gestion des terres et des deniers des Indiens, les fonds versés aux bandes indiennes et les méthodes de règlement des revendications territoriales autochtones. Ces rapports ont été évalués par le vérificateur général. Dans le cas des terres et des deniers des Indiens, le ministère s'était engagé auprès du Comité à prendre des mesures correctives et il s'est maintenant fixé un échéancier à cet égard. Pour ce qui est des fonds versés aux bandes indiennes, le ministère s'efforce actuellement de mieux contrôler les versements et de parvenir à d'autres ententes de financement. Le ministère continuera à faire rapport de ses travaux au Comité.

Ministère des Affaires extérieures (6e Rapport, le 20 mai 1987)

Le vérificateur général a évalué la façon dont le ministère des Affaires extérieures a donné suite aux recommandations du Comité. Dans plusieurs secteurs essentiels, comme la politique en matière de personnel et l'établissement de meilleures relations avec d'autres ministères, le ministère a répondu aux recommandations du Comité. Dans d'autres domaines, comme la définition des niveaux de service dans les missions à l'étranger, les mesures correctives prises par le ministère ont été incomplètes en raison de divergences de vue quant à la nécessité de ces mesures recommandées par le vérificateur général et le Comité.

Ministère de l'Agriculture (7e Rapport, le 11 juin 1987)

Au cours de l'année écoulée, le ministère de l'Agriculture a donné suite aux recommandations du Comité en présentant un rapport détaillée ainsi que d'autres documents se rapportant aux recommandations du vérificateur général. Le Comité a noté que le ministère s'est fixé un échéancier pour l'application des correctifs prévus lorsque les mesures correctives s'étaient révélées incomplètes. Le ministère semble avoir pris des mesures dans de nombreux domaines notés par le Comité, comme la gestion améliorée des activités de recherche du ministère et l'adoption de meilleures règles pour la manutention et l'élimination des déchets toxiques et des matières dangereuses.

C. QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES TÉMOINS

Au cours de l'année écoulée, le Comité a entendu des témoignages sur les questions suivantes, lesquelles n'ont pas fait l'objet de rapports distincts à la Chambre :

i) versement de fonds publics à une banque de Hong Kong d'une façon qui semblait éviter le paiement de l'impôt canadien sur les bénéfices;

ii) dépassements de crédits dans sept ministères;

iii) appui matériel et grands projets d'immobilisations au ministère de la Défense nationale;

iv) gestion des régimes publics de retraite, services de santé des Indiens et des populations du Nord, arriérés des approbations des présentations de drogues nouvelles au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social;

v) budget des dépenses 1988-1989 du vérificateur général;

vi) Planification de l'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Le Comité souhaite résumer ses principales observations et conclusions à l'égard de plusieurs de ces sujets.

Dépassements de crédits

Pour l'exercice financier 1986-1987, le Comité a relevé dix cas de dépassement de crédits dans sept ministères. C'est au ministère de l'Expansion industrielle régionale que le dépassement de crédits le plus important a été noté : près de 80 millions de dollars. Le Comité a remarqué que le ministère a réagi en appliquant des mesures et des systèmes plus rigoureux en matière de prévisions, d'établissement du budget et de contrôle financier. Le problème s'explique en grande partie par le fait que le ministère a des engagements pluriannuels de dépenses; il doit donc savoir à tout moment la nature de ses engagements. D'après le Comité, les systèmes présentés par le ministère devraient permettre de redresser la situation. Cet état de fait souligne encore plus la nécessité de meilleurs contrôles des dépenses de fonds publics, point que le Comité avait relevé dans son rapport annuel.

Défense nationale

En ce qui concerne l'appui matériel, le Comité a les mêmes inquiétudes que le vérificateur général, c'est-à-dire que ni le système d'appui matériel ni la structure logistique des Forces armées canadiennes ne permettraient de répondre convenablement aux exigences d'un conflit prolongé. Le système d'approvisionnement s'appuyait sur la technologie des années 60; même si le ministère a commencé à faire des recherches sur un système de remplacement, ce nouveau système ne sera pas en place avant 1995. Le Comité s'inquiète également des achats anticipés de fournitures, de l'ordre de 35 millions de dollars par année, du fait que le ministère ne se soucie pas, comme il le devrait de l'économie lorsqu'il procède à ces achats et qu'il existe un excédent de matériel valant 300 millions de dollars. Le Comité a également conclu que les ministères de la Défense nationale et des Approvisionnements et Services devraient renforcer leurs règlements visant l'achat de matériel à l'étranger par l'entremise d'intermédiaires canadiens dont les profits sont excessifs.

En ce qui concerne les grands projets d'immobilisations, le Comité est d'avis que les systèmes et méthodes de gestion de ces projets sont généralement pertinents. Il reste toutefois que d'après le Comité, il faudrait mieux définir ce qui constitue un grand projet d'immobilisation. Dans un cas particulier, un élément de 40 millions de dollars a été supprimé d'un contrat pour éviter d'avoir à respecter les critères plus sévères du Conseil du Trésor en matière d'approbation d'un grand projet de la Couronne. Le Comité s'inquiète également du recours à des fournisseurs exclusifs pour de gros contrats. Ainsi, un contrat évalué à plus d'un milliard de dollars a été attribué sans concurrence et le vérificateur général n'a pu en trouver les motifs dans les dossiers du ministère.

Santé nationale et Bien-être social

Il fallait d'après le Comité que le ministère adopte des mesures de rendement et améliore la productivité dans le cadre des programmes du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. Les délais du traitement des pensions, y compris les pensions d'invalidité, sont excessivement longs. Aucune véritable amélioration n'a été notée depuis la dernière vérification du vérificateur général, il y a deux ans. Le ministère a indiqué au Comité que l'adoption de meilleures règles permettrait de rationaliser le traitement des demandes. Le Comité s'attend à ce que le ministère mette ces mesures en oeuvre.

Le Comité a également examiné la pertinence des services de santé offerts aux Indiens et aux populations du Nord. Le vérificateur général a conclu que les systèmes actuels présentaient tellement de lacunes que le ministère ne pouvait pas être en mesure de savoir si les services de santé offerts à ces personnes étaient adéquats. Afin de corriger ce problème, le ministère s'est engagé auprès du Comité à améliorer ses systèmes de planification et de gestion, au chapitre notamment de certains programmes comme le Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues chez les autochtones.

Le Comité s'est également inquiété des retards et des arriérés considérables relatifs à l'approbation des présentations de drogues nouvelles par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Les Canadiens doivent attendre jusqu'à concurrence de deux ans avant qu'un nouveau médicament ne puisse être mis sur le marché. Le ministère a indiqué au Comité qu'il mettrait en oeuvre des objectifs de productivité ainsi que des lignes directrices exigeant des demandes plus complètes de la part des fabricants de drogues.

Budget des dépenses du vérificateur général

Le Comité a examiné le budget des dépenses principal 1988-1989 du vérificateur général. Parmi les questions débattues, citons la nécessité de 28 années-personnes supplémentaires ainsi que les activités internationales du Bureau de vérification. Le vérificateur général a remis au Comité une explication de l'augmentation du nombre des années-personnes et a décrit en détail la participation internationale de longue date de son Bureau, comme la vérification aux Nations Unies. En outre, le Comité a tenu une deuxième séance à huis clos afin de discuter des sujets proposés pour le Rapport annuel de 1989 du vérificateur général.

Planification de l'emploi

La Planification de l'emploi qui regroupait six grands programmes fédéraux du marché du travail a été lancée très rapidement au cours de l'été 1985. À ce chapitre, le Comité s'est inquiété du fait qu'il n'y ait pas eu d'analyse financière officielle des programmes de rechange. Il a également noté des insuffisances en ce qui concerne les formulaires, les lignes de conduite et les directives, tant et si bien que 40 p. 100 des dossiers relatifs à l'approbation des propositions sont incomplets. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a informé le Comité qu'un groupe de travail ministériel avait été mis sur pied pour résoudre ces problèmes. La Commission s'est engagée auprès du Comité à améliorer ce programme en modifiant les critères de programmation, en établissant de nouvelles règles en matière d'appui et en prévoyant un vaste programme de formation du personnel.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages se rapportant à ces questions (*fascicules nos 27, 28 29, 35, 37, 39 et 41, qui contient le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
AIDEEN NICHOLSON

ANNEXE D

RAPPORT DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES AU SÉNAT

RAPPORT AU SÉNAT

Le mardi 15 mars 1988

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1988, a examiné ledit budget et, conformément à son ordre de renvoi du 10 mars 1987, présente le rapport final suivant :

Ses membres ayant soulevé périodiquement des questions au sujet du concept de la vérification intégrée, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a décidé, l'automne dernier, d'examiner cette question en invitant les témoins suivants :

La professeure Sharon Sutherland
Université Carleton

M. G. Cowperthwaite et M. J.P. Boisclair
Fondation canadienne pour la vérification intégrée

M. B. Caine et M. J. Kelly
Institut canadien des comptables agréés

M. K. Dye
Vérificateur général du Canada

M. A. Macdonald
Contrôleur général du Canada

Le but de ces audiences était de comprendre les rouages complexes de la vérification intégrée et, si possible, de tirer des conclusions et de formuler des recommandations, à la fois pour les évaluateurs et pour leurs clients.

Le rapport est divisé en quatre parties. La première décrit le but de la vérification intégrée; la deuxième explique les domaines qui ont été examinés par le Comité; la troisième traite des questions d'une importance particulière qui sont ressorties et comprend les conclusions et recommandations; enfin, la quatrième résume les constatations du Comité.

I LE BUT DE LA VÉRIFICATION INTÉGRÉE

En termes simples, on peut définir la vérification intégrée comme une pratique comptable. Les corps législatifs autorisent les gouvernements à percevoir des revenus et à faire des dépenses. Ce faisant, ils ont la responsabilité de surveiller la gestion de la perception et de l'utilisation de deniers publics. Autrement dit, les gouvernements doivent rendre des comptes aux corps législatifs qui, à leur tour, en rendent à l'électorat.

Pour s'acquitter de cette responsabilité, les corps législatifs demandent régulièrement aux gouvernements des comptes sur la perception et l'utilisation des deniers publics. La vérification intégrée est un vaste processus qui fournit aux corps législatifs une évaluation des méthodes et pratiques administratives ainsi qu'une opinion sur la vraisemblance de rapports de la direction. À cette fin, trois tâches incombent aux vérificateurs :

1. attester les états financiers du gouvernement;
2. vérifier si les autorisations législatives sont respectées; et
3. effectuer une vérification de l'optimisation des ressources.

Les deux premières tâches, soit l'attestation des états financiers et la vérification du respect des autorisations législatives, sont des activités courantes et reconnues de tout vérificateur investi d'un mandat législatif. Dans son exposé préliminaire, M. Kenneth Dye, le vérificateur général du Canada, a rappelé au Comité que depuis 1878, les vérificateurs généraux du Canada ont fait rapport à la Chambre des communes de la légalité des dépenses et de l'exactitude mathématique des comptes publics. Il a aussi rappelé que ces mêmes vérificateurs législatifs ont périodiquement fait état de cas de gaspillage, d'extravagance ou d'utilisation improductive des deniers publics. C'est durant les années 1970, à la suite des recommandations du Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada (le Rapport Wilson), qu'il a été convenu que la vérification de l'optimisation des ressources devait faire partie des responsabilités officielles du vérificateur général du Canada. Des dispositions à ce sujet ont donc été incluses dans la *Loi de 1977 sur le vérificateur général*.

Généralement, la vérification de l'optimisation des ressources porte sur les aspects suivants : l'économie, l'efficience et l'efficacité. Dans le rapport de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) intitulé Normes de vérification de l'optimisation des ressources, ces trois aspects sont définis en ces termes :

- «économie» l'*acquisition* de ressources financières, humaines et matérielles appropriées, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité, aux moments opportuns et au coût le moindre;

- «efficience» l'*utilisation* productive des ressources financières, humaines et matérielles, c'est-à-dire la maximisation des extrants pour un ensemble de ressources données, ou la minimisation des intrants pour un ensemble de services d'une quantité et d'une qualité données;

- «efficacité» la *réalisation* des objectifs ou des autres effets voulus d'un programme ou d'une activité.

Le pouvoir du vérificateur général d'examiner les dépenses du gouvernement en regard des trois critères exposés ci-dessus, ainsi que ses pouvoirs concernant l'attestation financière et le respect des autorisations législatives, sont énoncés au paragraphe 7(2) de la Loi de 1977 sur le vérificateur général. Aux termes de cette disposition, le vérificateur général est chargé de faire rapport de l'économie et de l'efficience, mais en ce qui concerne l'efficacité, son rôle se limite à faire rapport des cas où l'on n'a pas établi de procédures satisfaisantes pour mesurer cette efficacité. (Les articles 5, 6, 7 et 8, qui définissent les responsabilités du vérificateur général, sont reproduits en annexe.)

II QUESTIONS EXAMINÉES

En essayant de comprendre les rouages complexes de la vérification intégrée, et notamment la vérification de l'optimisation des ressources, le Comité s'est penché sur trois questions générales.

Il a d'abord examiné la répartition de l'ensemble des responsabilités visant à informer le Parlement de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie au sein de l'appareil gouvernemental. Il est clair, en ce qui concerne les états financiers du gouvernement, qu'il incombe à la direction de tenir les livres conformément aux pratiques comptables acceptées.

Quant au vérificateur législatif, son rôle est d'examiner les livres et d'indiquer annuellement si la direction a présenté un compte rendu honnête de la situation financière de l'entreprise. Il s'agit d'un bilan analogue à celui qui figure dans tout rapport annuel d'une entreprise publique ou privée au Canada.

En ce qui concerne le respect des autorisations législatives, il est aussi clair que c'est le vérificateur investi d'un mandat législatif qui indique au corps législatif si l'entreprise fonctionne conformément à la législation en vigueur au pays et à toute mesure législative la touchant particulièrement. Ainsi, la *Loi sur l'administration financière* établit un certain nombre d'exigences relativement à la perception et au déboursement de deniers publics par le gouvernement du Canada. Certes, on s'attend à ce que les fonctionnaires se conforment à cette loi, mais c'est le vérificateur général qui doit faire rapport de toute infraction à celle-ci.

Les choses ne sont pas aussi limpides au sujet des rapports de vérification de l'optimisation des ressources. Dans le secteur privé, l'instrument de mesure ultime de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité de l'entreprise est sa rentabilité. Or, l'entreprise ne retient pas les services de vérificateurs pour qu'ils fassent publiquement des déclarations susceptibles de nuire à sa rentabilité. Cela ne signifie pas que les conseils d'administration ou leurs comités de vérification ne demandent pas à des vérificateurs indépendants de leur signaler les aspects qui laissent à désirer, mais les observations de cet ordre sont habituellement confidentielles et ne font pas partie des obligations habituelles des

vérificateurs. Dans le cas du gouvernement fédéral, le fait que le vérificateur général ait le pouvoir de rendre compte de la vérification de l'optimisation des ressources ne diminue en rien la responsabilité des gestionnaires qui doivent eux aussi rendre des comptes. La première question générale abordée durant ces audiences concernait en fait les responsabilités respectives du vérificateur législatif et des gestionnaires.

Dans un deuxième temps, le Comité a essayé de déterminer si les informations sur la vérification de l'optimisation des ressources sont actuellement transmises de la meilleure façon possible. Tous les parlementaires et la plupart des observateurs qui suivent les activités du gouvernement connaissent les rapports annuels du vérificateur général. Certains journalistes et critiques de l'opposition au Parlement épluchent ces rapports dans l'espoir d'y trouver des exemples d'utilisation coûteuse, inefficiente et inefficace des deniers publics.

Il existe toutefois d'autres sources d'information sur la vérification de l'optimisation des ressources, dont les rapports des comités parlementaires, les témoignages de ministres et de fonctionnaires devant ces comités, les rapports annuels de programmes et des ministères, ainsi que la Partie III du Budget des dépenses. Dans un deuxième temps, les membres du Comité ont discuté de l'utilité et la pertinence de ces sources d'information.

La troisième question générale concernait les limites des responsabilités du vérificateur général du Canada au chapitre de la vérification de l'optimisation des ressources. Bien que la *Loi de 1977 sur le vérificateur général* confère clairement à ce dernier la responsabilité de faire rapport de la vérification de l'optimisation des ressources à la Chambre des communes et qu'elle pourrait un jour s'appliquer à l'ensemble du Parlement, du moins il faut l'espérer, on s'entend généralement pour dire que cette responsabilité ne comprend pas une évaluation du bien-fondé des politiques adoptées. Il n'y a toutefois pas de consensus semblable quand on essaie de déterminer où prend fin l'établissement des politiques et où commence leur administration.

III QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE PARTICULIÈRE

L'examen des trois questions générales décrites dans la partie qui précède a fait ressortir cinq questions d'une importance particulière. Chacune d'elles est expliquée dans cette partie, avec les conclusions et recommandations du Comité.

Définition de l'efficacité

Dans ses Normes de vérification de l'optimisation des ressources, l'ICCA présente une définition restreinte de l'efficacité, qui insiste sur le degré de réalisation des objectifs ou des autres effets voulus d'un programme (il en a été question précédemment). Par contre, MM. Cowperthwaite et Boisclair, de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée (FCVI), ont fait valoir que, dans son sens large, l'efficacité concerne le rendement général et que, partant, cette notion est beaucoup plus subtile et déborde la simple réalisation des objectifs d'un programme. Dans son sommaire intitulé Efficacité, la FCVI indique que la

réalisation des objectifs est un seul des nombreux facteurs, telles l'économie et l'efficience, indispensables pour bien comprendre l'efficacité générale. Dans la pratique et dans la législation canadienne, on définit toutefois l'efficacité de façon plus restrictive et l'on a tendance à faire une distinction nette entre l'économie et l'efficience d'une part, et l'efficacité d'autre part. La Partie III du Budget des dépenses illustre bien cette distinction. En effet, dans la Partie III du Budget d'Environnement Canada, Parcs Canada explique que ses critères pour mesurer l'efficacité sont la protection du patrimoine canadien et sa présentation au public. (Voir le Budget des dépenses 1987-1988 d'Environnement Canada, Partie III (p. 4-23)). Cinq pages plus loin, on trouve une section tout à fait distincte sur le rendement du programme et la justification des ressources.

Les membres du Comité préfèrent cette définition générale de l'efficacité et estiment qu'il n'est pas très logique de séparer la justification des ressources ainsi que le rendement du programme de son efficacité. Ils comprennent toutefois la difficulté de définir des paramètres de l'efficacité. Celle-ci ne peut pas être mesurée uniquement en fonction du degré de réalisation des objectifs d'un programme, mais on ne peut pas non plus l'évaluer indépendamment des coûts et de la productivité. Les évaluateurs, qu'ils soient comptables, ingénieurs, sociologues ou autres devront se rappeler que la «souplesse» doit caractériser toute définition utile de l'efficacité. Ceux qui voudraient enfermer la notion d'efficacité dans de petites cases bien étanches risqueront toujours de se faire reprocher leur manque d'intégralité et d'adéquation.

Notre exposé de la difficulté que présente la définition de l'efficacité générale a été axé sur les évaluateurs. Dans l'administration fédérale, les clients de ces évaluateurs sont des sous-ministres et, dans certains cas, des ministres. Le vérificateur général considère que son client est la Chambre des communes. Pourtant, qu'il s'agisse du gouvernement ou du Parlement, ce client n'est pas le bénéficiaire des activités ou programmes évalués. Aux yeux de ce bénéficiaire, les critères d'efficacité peuvent être différents de ceux qu'applique le client. Il va de soi que ceux qui déterminent les critères d'efficacité ne font pas exprès d'ignorer les préoccupations pressantes des bénéficiaires, mais dans les faits, le résultat peut être le même. Dans un rapport d'une commission royale de l'Ontario intitulé Égalité en matière d'emploi, la juge Rosalie Abella, commissaire, affirme que :

> «Il est parfois extrêmement difficile de déterminer s'il y a discrimination intentionnelle [...]
>
> Ce sont les conséquences qui constituent l'essentiel de la «discrimination systématique». Cette dernière suggère qu'il est plus important de se pencher sur l'incidence inexorable de la discrimination sur les particuliers ou les groupes que de chercher à savoir s'il s'agit de discrimination insouciante ou intentionnelle.» (p. 9)

Le fait d'omettre sans le vouloir les préoccupations des bénéficiaires de la mesure de l'efficacité peut conduire à des résultats trompeurs ou, dans certains cas, à des conclusions nettement erronées. Voulant contourner cet éventuel problème, surtout pour les programmes dont les bénéficiaires n'épousent pas les valeurs de la classe moyenne ou,

selon la formule de la juge Abella, «la perception que les hommes valides de race blanche ont du reste de l'humanité», certains membres du Comité ont jugé que l'équité devrait être prise sérieusement en considération dans la formulation des critères de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité. Le Comité savait pertinemment que sa proposition allait compliquer la vie des évaluateurs et des vérificateurs, mai ceux-ci doivent reconnaître que la vérification de l'optimisation des ressources n'est pas une science exacte et qu'elle fait appel à des décisions subjectives.

Responsabilité des rapports sur l'optimisation des ressources

Tous les témoins qui ont comparu devant le Comité ont convenu que les gestionnaires du gouvernement ont pour première responsabilité de faire état de l'optimisation des ressources, c'est-à-dire de l'efficacité générale. Ils étaient donc d'avis que le vérificateur général doit idéalement se prononcer sur l'impartialité de cette fonction. Il faudrait en effet recourir aux mêmes procédés qui servent à divulger les renseignements financiers pour faire état de l'optimisation des ressources. Le Comité a souscrit entièrement à ce principe comptable fondamental, mais il a convenu que sa mise en application n'était pas si aisée, compte tenu des problèmes divers qui se posent. Il serait par exemple regrettable que le vérificateur général doive se contenter d'attester les rapports des gestionnaires. Il peut en effet arriver que, de l'avis du vérificateur général ou du Parlement, un examen plus poussé s'impose; son mandat ne devrait alors pas l'empêcher de le faire. Ces situations devraient toutefois constituer l'exception et non pas la règle. En outre, certains programmes ou activités peuvent mieux que d'autres faire l'objet d'un rapport sur l'optimisation des ressources; au nombre de ceux-ci figurent les programmes destinés à un client précis, comme l'Imprimerie nationale d'Approvisionnements et Services Canada. Par contre, la fonction du ministère des Affaires extérieures consistant à établir et maintenir des ambassades à l'étranger n'est pas aussi facile à évaluer. Les activités qui relèvent de plusieurs ministères gouvernementaux sont également difficiles à disséquer et à évaluer. Certaines d'entre elles, comme l'activité relative à l'équité en matière d'emploi, relèvent d'un organe central de responsabilité comme le Conseil du Trésor. Toutefois, certaines autres, comme l'encouragement de l'excellence dans la recherche canadienne, sont réalisées par différents ministères dont les objectifs sont souvent contradictoires. M. Macdonald, contrôleur général par intérim, résume cette situation ainsi :

> «Lorsqu'un ministère fonctionne suivant les modes habituels de production du secteur privé, il est davantage probable d'y trouver le genre d'indicateurs et de mesures de la performance qui permettent de donner une définition précise de l'efficacité. Par contre, a-t-il ajouté, lorsqu'il s'agit de poursuivre des objectifs divergents, de formuler des politiques et d'influer sur elles, qui sont autant de rôles légitimes du gouvernement, la tâche se complique singulièrement.»

La majorité des membres du Comité jugent que c'est aux gestionnaires qu'il incombe de faire rapport sur l'optimisation des ressources et que la Partie III du Budget est la meilleure façon de transmettre les résultats de ces évaluations. Quoi qu'il en soit, le Comité sait pertinemment qu'il subsistera quand même des lacunes dans le cas d'activités transministérielles dont personne en particulier n'est responsable. Le vérificateur général devrait signaler ces activités qui ne s'adressent à aucun client manifeste.

Le cas échéant, le contrôleur général pourrait devoir assumer ce rôle, bien que cela ne corresponde pas à la fonction habituelle du Bureau du contrôleur général du Canada, qui sert de bras droit au Conseil du Trésor. Cette fonction a un caractère essentiellement consultatif, particulièrement en ce qui a trait à l'explication de la politique de gestion financière aux ministères et organismes de l'État, à l'élaboration de méthodes connexes et à la consultation avec les ministères pour les aider à interpréter et respecter ces politiques.

Bien que la Partie III serve déjà à faire rapport sur l'optimisation des ressources, le Comité fait remarquer que cette façon de procéder manque de cohérence. C'est au Parlement et non aux fonctionnaires qu'il revient de prendre les initiatives voulues pour améliorer la situation. M. Macdonald fait d'ailleurs remarquer que si un comité siège pendant quatre ans d'affilée sans que personne ne pose une seule question sur la Partie III, il est difficile de convaincre un ministre ou un sous-ministre d'y apporter des améliorations. À ce chapitre, le Comité est très heureux d'apprendre que le vérificateur général a entrepris la vérification de la Partie III à l'échelle du gouvernement, ainsi que l'examen de l'information sur la performance. Le Comité compte inviter le vérificateur général à comparaître devant lui lorsqu'il aura déposé son rapport.

Enfin, le Comité sait fort bien que c'est un objectif à long terme, mais idéalement les gestionnaires feront rapport de l'efficacité générale et le vérificateur général attestera l'impartialité de ces rapports. Le Comité estime qu'on doit néanmoins essayer de l'atteindre, même s'il y a encore beaucoup à faire pour y parvenir. Les pressions constantes du contrôleur général, du vérificateur général et des comités parlementaires peuvent accélérer le processus.

Mandat du vérificateur général du Canada

Il a été question ailleurs dans le présent rapport des responsabilités du vérificateur général telles qu'elles sont définies dans la Loi de 1977 sur le vérificateur général. Il n'est pas question dans cette loi du rôle du vérificateur général en matière de politique, mais il est clairement entendu que sa fonction n'est pas de juger du bien-fondé de la politique gouvernementale. M. Dye a été catégorique à ce sujet : la politique gouvernementale est la responsabilité et la prérogative exclusives du Parlement.

La non ingérence du vérificateur législatif dans les questions de politiques gouvernementale est beaucoup plus explicite dans le cas des sociétés d'État. L'article 147 de la Loi sur l'administration financière précise d'ailleurs que :

> «La présente partie ou ses règlements n'autorise pas le vérificateur ou l'examinateur d'une société d'État à exprimer leur opinion sur le bien-fondé de questions d'orientation, notamment sur celui :
>
> *(a)* des buts de la société ou des restrictions quant aux activités qu'elle peut exercer, tels qu'ils figurent dans sa charte;
>
> *(b)* des objectifs de la société; et

(c) des décisions commerciales ou des décisions d'orientation de la société ou du gouvernement du Canada.»

Le problème n'est pas de tenir le vérificateur général à l'écart des questions de politique, mais bien de trouver la ligne de démarcation entre les questions de politique et les questions d'administration. Les membres du Comité ont abordé cette question avec chacun des témoins. L'exemple le plus fréquemment cité a été l'obligation constitutionnelle de maintenir une voie de communication entre l'Île-du-Prince Édouard et le continent. On a reconnu que la politique en la matière est de maintenir une voie de communication, mais on s'est demandé si les divers moyens d'y pourvoir offrent tous la même possibilité d'optimiser les ressources. Le choix de la solution (traversier, pont ou tunnel) qui offrirait les meilleures garanties d'optimisation des ressources fait intervenir beaucoup d'autres politiques que celle du maintien d'une voie de communication. Mentionnons les questions d'emploi, de développement régional, de tourisme, d'environnement et de pêche, pour ne nommer que celles-là. Compte tenu des politiques suivies dans ces divers domaines, la solution la plus économique peut ne pas être la meilleure. Il se peut que le Cabinet doive choisir le genre de lien à assurer et laisser aux vérificateurs le soin de veiller à ce que le lien en question soit construit conformément aux impératifs de l'optimisation des ressources.

La professeure Sharon Sutherland de l'université Carleton a établi une distinction encore plus subtile des limites de la politique aux fins de la vérification. Mme Sutherland a déclaré ce qui suit :

> «... je trouve des plus alarmantes la déclaration selon laquelle le vérificateur général donnera aux décisionnnaires du gouvernement l'assurance que les conseils qu'ils recevront tiennent compte des lignes directrices sur l'efficacité, lesquelles, toutefois, ne sont pas précisées. Le vérificateur se trouve à participer dans la succession des conseils. En dépit de l'assurance que ce genre de vérification ne peut modifier les orientations, elle constitue un contrôle des conseils qui permettent d'élaborer la politique; il s'agit d'un contrôle vers le haut. Ainsi, toutes les assurances selon lesquelles on ne cherche pas à modifier la politique ne veulent rien dire. Il appartient au Secrétariat du Conseil du Trésor et aux organismes centraux du gouvernement de déterminer si les conseils qui sont parvenus aux décisionnaires sont judicieux.» (Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, le 28 janvier 1988, page 21:19)

La légitimité du rôle joué par le vérificateur général dans la vérification de la qualité des conseils adressés au Cabinet fait partie de ces questions sur lesquelles le vérificateur général et le gouvernement ont des vues opposées, comme dans l'affaire Pétrofina actuellement devant la Cour suprême du Canada.

En somme, les membres du Comité et les témoins ont tous convenu que la démarcation des questions de politique peut souvent constituer une zone grise. Le Comité a reconnu que même si le rôle idéal du vérificateur général se limite dans une large mesure à attester de la justesse des représentations formulées par les fonctionnaires concernant

l'optimisation des ressources, son rôle continuera de prendre de l'ampleur dans les années à venir, du fait que le champ de ses responsabilités est encore mal délimité.

Cette éventualité le place dans une situation de plus en plus délicate et difficile, plus spécialement lorsqu'il doit déterminer ce qui, dans ses rapports, relève de sa compétence exclusive.

Le Comité est conscient que le vérificateur général a à sa disposition, pour le conseiller, un groupe de membres chevronnés de grandes firmes comptables et d'experts-conseils en gestion du Canada. Il demeure que ce sont des comptables ou des conseillers en gestion. Or, la vérification de l'efficacité générale exige une expertise beaucoup plus poussée, de sorte qu'il faudrait faire appel à des compétences canadiennes très versées dans les rouages complexes de cet exercice, indépendamment de leur champ de spécialisation.

Le vérificateur général et son personnel ont, en collaboration avec les gestionnaires de programme, une grande part de responsabilité dans la définition des critères qui serviront à effectuer des vérifications de l'optimisation des ressources ou qui attesteront leur impartialité. La Loi sur l'administration financière est à nouveau fort utile à cet égard. Selon les paragraphes 3 et 4 de l'article 143, les critères appliqués doivent au préalable être soumis à l'approbation du conseil d'administration ou de son comité de vérification. En cas de désaccord, le ministre de tutelle ou la société d'État mère tranche en la matière.

Sinon, les Normes de vérification de l'optimisation des ressources de l'ICCA précisent bien qu'un vérificateur doit se servir de critères établis de gestion. S'il juge, par contre, que ces critères sont difficilement applicables et qu'il est incapable de résoudre des divergences d'opinions, soit qu'il en fixe lui-même ou qu'il limite le champ d'examen aux questions à propos desquelles il y a entente.

Ce document de l'ICCA et la Loi sur l'administration financière jettent un éclairage différent sur la responsabilité première d'établir des critères d'évaluation. Le Comité le signale pour illustrer à nouveau la délicatesse et la subjectivité qui entourent ces vérifications de l'optimisation des ressources. On comprendra aisément à quel point le travail du vérificateur général du Canada est délicat et combien il est nécessaire pour lui de recevoir les meilleurs conseils possibles.

Le lien entre l'optimisation des ressources et la conformité avec la loi

L'automne dernier, le Comité s'est arrêté au dépassement des crédits de 80 millions de dollars du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). En conclusion, il faisait observer :

1. Le MEIR devrait améliorer ses systèmes de prévision, de budgétisation et de rapport financier, mais cela aurait dû lui être demandé il y a bien des années

aussitôt qu'on constata pour la première fois que les prévisions du MEIR dépassaient largement ses dépenses. Le Comité est d'avis que les annulations excessives qui ne peuvent être attribuées à des efforts véritables d'économie et d'efficacité, sont aussi malvenues qu'un dépassement des dépenses.

2. Le gouvernement du Canada devra reconnaître que, lorsque les programmes prévoient des subventions et contributions pluriannuelles sans calendrier précis de dépôt et de paiement des factures, il est impossible d'éviter une variation d'annulations et de dépassements des crédits et que la politique des comptes à payer à la fin de l'exercice a justement été conçue à cette fin. (Délibérations du Comité sénatorial permanent des finances nationales, 22 octobre 1987, p. 17:12)

Comme bon nombre des clients du MEIR présentent irrégulièrement leurs demandes de fonds, l'efficacité du programme pourrait être incompatible avec des affectations annuelles et au retrait de fonds inutilisés. Cela n'excuse pas pour autant les mauvaises pratiques comptables et budgétaires d'un ministère. Cependant, il faut reconnaître que ce facteur empêche le ministère de satisfaire pleinement aux objectifs du programme.

Lorsque les vérificateurs ont fait leur rapport sur les dépassements, aucun n'a fait mention d'une éventuelle incompatibilité entre la loi, qui exige l'établissement de budgets annuels, et l'efficacité du programme influencée par des calendriers incertains de paiement. Interrogé au sujet de ce qui était plus important, la conformité à la loi ou l'efficacité, le contrôleur général, M. Macdonald, a répondu qu'en dépit de la complexité de la question, ultimement, la loi prime. Les sénateurs pouvaient le comprendre, mais ils ont tout de même été surpris qu'il n'en ait jamais été question directement dans les rapports du vérificateur général. Le comité aimerait rappeler à celui-ci, au contrôleur général et au Conseil du Trésor que de telles incompatibilités entre la loi et l'optimisation des ressources risquent de surgir, particulièrement lorsque les bénéficiaires de programme ne se conforment pas aux mêmes calendriers annuels, fixes et réguliers, que les gouvernements. Le vérificateur général devra vraisemblablement demeurer à l'affût de telles éventualités et, le cas échéant, tenir compte des circonstances que créent ces conflits pour les gestionnaires de programme.

La présentation périodique de rapports

Dans la section précédente, le Comité mentionnait l'incompatibilité éventuelle d'un système axé sur des affectations annuelles et de programmes dont les engagements sont pluriannuels et incertains. Ces calendriers sont compliqués du fait que les gestionnaires du gouvernement sont déjà soumis à un examen cyclique quinquennal de tous les programmes et de toutes les activités. Bien que les gestionnaires ne soient pas tenus de diffuser publiquement les résultats de ces évaluations, il devient de plus en plus courant d'utiliser la Partie III du Budget comme rapport annuel. Par ailleurs, le vérificateur général est tenu, aux termes du paragraphe 7(1) de la loi l'habilitant, de présenter chaque année un rapport sur les conclusions de l'exercice de vérification.

D'après le Comité, on accorde trop d'importance au rapport annuel. Bien que le vérificateur général doive examiner la comptabilité financière du gouvernement et présenter

un rapport à ce sujet chaque année, il n'est pas essentiel d'évaluer annuellement l'efficacité des programmes et des activités du gouvernement. Par contre, procéder autrement pourrait s'avérer difficile. En effet, l'article 8 de la loi susmentionnée autorise le vérificateur à présenter des rapports spéciaux sur des questions si pressantes qu'elles ne peuvent attendre jusqu'à la présentation du rapport annuel. L'optimisation des ressources n'est peut-être pas si pressante, de sorte qu'un rapport périodique plutôt qu'annuel pourrait alléger le système et permettre au vérificateur général de se prononcer de façon plus opportune.

IV SOMMAIRE DES CONSTATATIONS

Il s'agit ici de simplement résumer les principaux points soulevés dans cinq domaines d'importance particulière :

1. Définition de l'efficacité

   - dans son sens large, l'efficacité concerne le rendement général et va beaucoup plus loin que la simple mesure de la réalisation des objectifs d'un programme;
   - dans la législation fédérale et la pratique, on définit l'efficacité de façon plus restrictive et l'on a tendance à faire une distinction nette entre l'économie et l'efficience d'une part, et l'efficacité d'autre part;
   - lorsqu'il s'agit de définir les critères de mesure de l'efficacité générale, le client (le gouvernement et le Parlement) voit parfois les choses différemment du bénéficiaire;
   - en ne tenant pas compte, par inadvertance, des intérêts du bénéficiaire, on risque d'arriver à des conclusions trompeuses, voire erronées, au sujet de l'efficacité des programmes;
   - l'optimisation des ressources et l'efficacité générale sont synonymes.

2. Responsabilité concernant la présentation d'un rapport sur l'optimisation des ressources

   - c'est aux gestionnaires qu'il appartient d'abord et avant tout de faire rapport au Parlement sur l'optimisation des ressources affectées à leurs programmes et activités;
   - tous les programmes et toutes les activités ne se prêtent pas aisément à une vérification de l'optimisation des ressources et au rapport qui s'ensuit;
   - la partie III des prévisions budgétaires est le meilleur moyen de présenter un rapport sur l'optimisation des ressources, bien que la méthode de présentation varie énormément d'un ministère à l'autre.

3. Mandat du vérificateur général du Canada

- idéalement, lorsqu'il présente un rapport sur l'optimisation des ressources, le vérificateur général devrait se borner à attester l'impartialité des rapports de gestion, mais son mandat ne devrait pas l'empêcher d'examiner, à l'occasion, certains cas, lorsque, selon lui ou l'avis du Parlement, cela s'impose;

- le vérificateur général du Canada reconnaît qu'il n'est pas mandaté pour examiner le bien-fondé d'une politique. Cependant, la zone grise entre la politique et l'administration est grande;

- le choix des critères utilisés pour vérifier l'optimisation des ressources est une question délicate qui peut entraîner des conflits entre gestionnaires et vérificateurs.

4. Lien entre l'optimisation des ressources et les exigences de la loi

- lorsque les gouvernements établissent des programmes dont les objectifs exigent des engagements financiers pluriannuels, mais dont les dates de dépôt et de paiement sont incertaines, ces objectifs ne se prêtent peut-être pas à un système d'affectations annuelles; bref, efficacité pourrait ne pas être synonyme de conformité avec la loi.

5. Présentation périodique d'un rapport

- s'il n'était pas tenu de la faire annuellement, le vérificateur général pourrait présenter des rapports plus opportuns sur l'optimisation des ressources.

En conclusion, le Comité tient à souligner qu'il n'avait pas l'intention de présenter des recommandations fermes au gouvernement ou au Parlement au sujet des pratiques courantes de vérification intégrée. Il a plutôt cherché à décrire à ceux qui s'en servent l'ampleur et l'extrême délicatesse de la tâche, de même que la responsabilité qu'elle impose aux vérificateurs.

Respectueusement soumis,

Le président,
FERNAND E. LEBLANC

ANNEXE

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
ARTICLES 5 à 8

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le président du Conseil du Trésor ou le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

7.(1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

(a) il fournit des renseignements sur les activités de son Bureau; et

(b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

(a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

(b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

(c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

(d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

(e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en oeuvre.

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

8.(1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés au paragraphe (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivant.

ANNEXE E

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS

RAPPORT SUR LA VÉRIFICATION DES RAPPORTS TRIMESTRIELS SUR LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DÉPOSÉS PAR LE PRÉSIDENT DU CONSEIL DU TRÉSOR

Introduction. Selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière, le président du Conseil du Trésor doit déposer devant chaque Chambre du Parlement des rapports trimestriels qui renferment des renseignements sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés des plans d'entreprise et des budgets des sociétés d'État qui sont visées par les dispositions de présentation de rapports de la Partie XII de la loi.

Ces rapports trimestriels permettent au Parlement de tenir les ministres de tutelle (et, en définitive, les sociétés d'État) responsables de lui fournir, dans les délais prévus par la loi, les renseignements exigés par la Loi sur l'administration financière. Par conséquent, chaque rapport trimestriel doit indiquer les rapports annuels et les résumés des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement (et les modifications qui y sont apportées) qui devaient être déposés devant chacune des Chambres au cours du trimestre; les délais dans lesquels ils devaient être déposés; et les dates de leur dépôt.

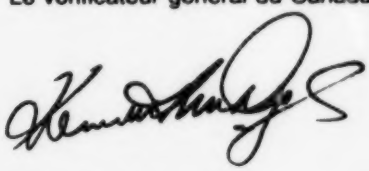
Étendue. Je suis tenu, conformément au paragraphe 153.1(2) de la Loi sur l'administration financière, d'attester l'exactitude des renseignements que renferment les rapports trimestriels sur les sociétés d'État que dépose le président du Conseil du Trésor. J'ai donc vérifié les rapports trimestriels qui se rapportent aux quatre trimestres suivants :

	Présentation au Parlement	
Fin du trimestre	**Chambre des communes**	**Sénat**
30 juin 1987	10 septembre 1987	14 septembre 1987
30 septembre 1987	17 novembre 1987	18 novembre 1987
31 décembre 1987	2 mars 1988	3 mars 1988
31 mars 1988	20 mai 1988	24 mai 1988

En effectuant ma vérification, j'ai examiné les systèmes et procédés qu'utilise le Conseil du Trésor pour contrôler la présentation des résumés et des rapports annuels dans chacune des Chambres et vérifié les renseignements que renfermait chacun des rapports trimestriels; ma vérification a aussi comporté les sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires dans les circonstances.

Conclusion. J'ai conclu que les quatre rapports trimestriels mentionnés ci-haut renferment les renseignements requis sur les dates de dépôt, par les ministres de tutelle, des rapports annuels et des résumés (ainsi que les modifications qui y sont apportées) des plans d'entreprise, des budgets d'investissements et des budgets de fonctionnement des sociétés d'État, et, à mon avis, les renseignements que renferment les rapports trimestriels sont exacts sous tous les aspects importants.

Le vérificateur général du Canada,



Kenneth M. Dye, F.C.A.

OTTAWA, le 8 septembre 1988